



3 1761 116500620



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500620>

86

59 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Monday, March 18, 1985

Chairman: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

WITNESSES:

(See back cover)

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le lundi 18 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 69(4)(b)

On Friday, March 15, 1985:

Steven Langdon replaced Iain Angus;
Donald Johnston replaced Lloyd Axworthy.

Conformément à l'article 69(4)b) du Règlement

Le vendredi 15 mars 1985:

Steven Langdon remplace Iain Angus;
Donald Johnston remplace Lloyd Axworthy.



Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS**MONDAY, MARCH 18, 1985**

(26)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:02 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Pat Binns, Don Blenkarn, Michel Champagne, Lee Clark, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Bill Attewell, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Other Member present: Iain Angus.

In attendance: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the Agricultural Institute of Canada: Julian Dumanski, Vice-President; Ralph Winslade, Chairman, Farm Taxation Committee; Edward Braun, Chairman, Farm Finance Committee. From the Canadian Cooperative Credit Society: Jonathan J. Guss, Vice-President and General Counsel; A. Peter Wouters, Vice-President, Development and Planning; Gary G. Rogers, Taxation Advisor; Terry W. MacDonald, Manager, Research, Credit Union Central of Saskatchewan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled Tax Issues in Agriculture. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The witnesses from the Agricultural Institute of Canada each made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the document entitled—Farm Finance and Taxation—and the document entitled—Recommendations for Changes in the Income Tax Act—both submitted by the Agricultural Institute of Canada be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendices "FNCE-8" and "FNCE-9" respectively).

At 9:10 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 9:13 o'clock p.m. the sitting was resumed.

Jonathan Guss made a statement and with the other witnesses from the Canadian Cooperative Credit Society answered questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Canadian Cooperative Credit Society be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See Appendix "FNCE-10").

At 10:18 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL**LE LUNDI 18 MARS 1985**

(26)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 02, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Pat Binns, Don Blenkarn, Michel Champagne, Lee Clark, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Bill Attewell, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Autre député présent: Iain Angus.

Aussi présent: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: De l'*Institut agricole du Canada*: Julian Dumanski, vice-président; Ralph Winslade, président, Comité du financement agricole; Edward Braun, président, Comité de la fiscalité agricole. De la *Société canadienne de crédit coopératif*: Jonathan J. Guss, vice-président et avocat général; A. Peter Wouters, vice-président, Développement et planification; Gary G. Rogers, conseiller en matière de fiscalité; Terry W. MacDonald, directeur, Recherche, «*Credit Union Central of Saskatchewan*».

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé Questions fiscales dans l'Agriculture. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Les témoins de l'*Institut agricole du Canada* font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Le président permet que les documents intitulés—Financement et fiscalité agricoles—et Recommandations de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu—figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (Voir appendices «FNCE-8» et «FNCE-9» respectivement).

A 21 h 10, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 13, le Comité reprend les travaux.

Jonathan Guss fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de la Société canadienne de crédit agricole répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire soumis par la Société canadienne de crédit agricole figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (Voir appendice «FNCE-10»).

A 22 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Monday, March 18, 1985

• 2002

The Chairman: Ladies and gentlemen, let us this evening continue our discussion of tax issues in agriculture.

We have before us tonight as our first witness the Agricultural Institute of Canada, and I want to welcome you. I have Mr. Dumanski, Ralph Winslade, Edward Braun, Wes Henderson and Andy Terauds.

Gentlemen, you have presented a brief to us. If it would be your pleasure, rather than exhaustively reading the brief and not really leaving us much opportunity to ask you questions because of the limitation on time, if you would allow us to append the brief and treat it as read, perhaps your representative would like to make a couple of quick comments. Then I could open the whole question to questioning. Would that be satisfactory?

Mr. Julian Dumanski (Vice-President, Agricultural Institute of Canada): Yes, Mr. Chairman, thank you very much. I think that would be quite satisfactory from our point of view. We would, however, like to make a few comments.

The Chairman: I would like you to do that, if you could, Mr. Dumanski. Then I want to order that the brief be appended to the minutes of today's proceedings. Mr. Dumanski, perhaps you would like to lead off with a few comments, and then we could call for questioning.

Mr. Dumanski: Okay. Thank you very much.

As representatives of the Agricultural Institute of Canada, we are pleased and honoured to be invited to appear before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. Before proceeding directly into the brief, I would like to introduce the members of our group here: Mr. Ralph Winslade, who will speak on section 31 of the Income Tax Act and on capital gains legislation; and Mr. Ed Braun, who will speak on farm finance. Then we will wrap it up briefly in terms of a short summary.

• 2005

Just a word or two on our institute before we start, Mr. Chairman. We have about 5,600 members. We are a professional association. Most of us are employed by governments, universities, or agri-business associations, or as agricultural consultants; but a few are also farmers. Primarily we work as advisers, administrators, professors, and scientists.

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le lundi 18 mars 1985

Le président: Mesdames et messieurs, nous poursuivons ce soir notre discussion sur les questions fiscales concernant l'agriculture.

Notre premier témoin de la soirée sera l'Institut agricole du Canada, représenté par M. Dumanski, Ralph Winslade, Edward Braun, Wes Henderson et Andy Terauds auxquels j'aimerais souhaiter la bienvenue.

Messieurs, vous nous avez fait parvenir un mémoire et, si vous êtes d'accord, au lieu de nous le lire textuellement ce qui prendrait beaucoup de temps et ne nous permettrait guère de vous poser des questions puisque nous sommes limités par le temps, peut-être pourrions-nous l'annexer au compte rendu de nos délibérations comme s'il avait été lu, quitte à ce que votre porte-parole dise rapidement quelques mots à ce sujet, après quoi nous pourrions passer immédiatement aux questions. Qu'en pensez-vous?

M. Julian Dumanski (vice-président, Institut agricole du Canada): Merci beaucoup monsieur le président, cela nous conviendrait parfaitement mais nous voudrions néanmoins pouvoir vous faire quelques observations.

Le président: Certainement, à votre guise monsieur Dumanski. Je vais donc ordonner que le mémoire soit annexé au compte rendu de nos délibérations de ce jour. Monsieur Dumanski, vous pourriez peut-être commencer vous-même après quoi nous passerons aux questions.

M. Dumanski: D'accord. Je vous remercie.

En notre qualité de représentants de l'Institut agricole du Canada, c'est pour nous un plaisir et un honneur à la fois que d'avoir été invités à comparaître devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes. Avant de parler de notre mémoire, j'aimerais vous présenter les membres de notre groupe: M. Ralph Winslade, qui vous parlera de l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la législation relative aux gains en capital, et M. Ed Braun, qui vous parlera du financement agricole. Lorsqu'ils auront pris la parole, nous vous présenterons un bref sommaire de notre position.

Je commencerai par vous dire quelques mots à propos de notre institut, monsieur le président. Nous comptons environ 5,600 membres au sein d'une association à vocation professionnelle. La plupart de nos membres sont à l'emploi des gouvernements, des universités ou de l'industrie agro-alimentaire, ou encore travaillent comme experts-conseils en matière agricole. Toutefois, quelques-uns de nos membres sont également des agriculteurs. Mais disons que nous sommes surtout des experts-conseils, des administrateurs, des professeurs et des savants.

[Texte]

We believe farming differs from other businesses in at least four important ways. First, farmers are highly competitive entrepreneurs and small businessmen. This makes them different from corporations and perhaps other large or small companies, because in many ways they generally have minimal control over the products they sell.

Secondly, in recent years farming has become very capital-intensive. I would emphasize that the average farm now requires an investment of between \$500,000 and \$750,000.

Third, farmers are encountering generally considerable problems in the area of annual cashflow. This is because their produce is dependent on things like weather, markets, quotas, and international and national politics; and most of these they have no control over.

Finally, I would emphasize that a farmer's home is the centre of his business. If a farm goes bankrupt, the farmer loses his home as well as his business. This makes farmers different from most other businesses.

With that short introduction, Mr. Chairman, I will call directly on Mr. Winslade, who will speak on section 31 of the Income Tax Act and on the capital gains tax.

Mr. Ralph Winslade (Chairman, Farm Taxation Committee, Agricultural Institute of Canada): Mr. Chairman, I gather you would rather we not go through the entire brief, but perhaps we could just hit the summary on page 3, and that would give you an idea of our thinking on those two issues. Then Mr. Braun might touch on page 4 as an introduction.

Regarding section 31 of the Income Tax Act, we believe bona fide farm operators should receive fair treatment, obtain protection against use of farming as a tax shelter, and secure improvements in the administration of farm taxation. We are recommending possible long- and short-term solutions. The long-term recommendation is to consider repeal of section 31. This is both the simplest and most idealistic solution, because it would then place farming on the same basis as all other businesses.

Abuses, mainly in the livestock area, can be controlled by requiring those who file tax losses against other sources of income to do so on the accrual accounting basis rather than the cash basis. Long-term plans and balance sheets would likely be required. However, as you will note when we go further in the brief, there would be some small "p" political concerns about forcing people to go on accrual basis account-ing.

[Traduction]

Nous partons du principe que l'agriculture se différencie des autres activités en raison d'au moins quatre éléments très importants. En premier lieu, les agriculteurs sont de petits hommes d'affaires mais également des entrepreneurs qui oeuvrent dans un milieu très concurrentiel, ce qui les différencie des entreprises et des autres compagnies, petites ou grandes, parce que bien souvent les agriculteurs n'ont que très peu le contrôle de ce qu'ils vendent.

En second lieu, depuis quelques années l'agriculture est devenue très grosse utilisatrice de capitaux et j'insisterais sur le fait qu'à l'heure actuelle, l'entreprise agricole moyenne exige un investissement variant entre 500,000\$ et 750,000\$.

En troisième lieu, les agriculteurs ont généralement énormément de problèmes pour ce qui est de leur mouvement annuel de capitaux. En effet, ce qu'ils produisent dépend d'éléments comme le climat, les marchés, les quotas et les conjonctures internationale et nationale; la plupart de ces éléments échappent à leur contrôle.

Enfin, je dois insister sur le fait que l'agriculteur est un travailleur indépendant qui opère depuis son propre foyer. Lorsqu'une entreprise agricole fait faillite, l'agriculteur perd sa maison en plus de perdre son commerce. Voilà également qui rend l'agriculteur très différent de la plupart des autres hommes d'affaires.

Après cette brève introduction, monsieur le président, je vais demander à M. Winslade de vous entretenir de l'article 31 de la Loi de l'Impôt sur le revenu et de l'impôt frappant les gains en capital.

M. Ralph Winslade (président, Comité de la fiscalité agricole, Institut agricole du Canada): Monsieur le président, j'imagine que vous préférez vous abstenir d'entendre lecture de tout notre mémoire, mais peut-être pourriez-vous consulter le résumé qui figure à la page 3, ce qui vous donnera une idée de ce que nous pensons de la question. Ensuite, M. Braun évoquera à la page 4 en guise d'introduction.

En ce qui concerne l'article 31 de la Loi de l'Impôt sur le revenu, nous estimons que les exploitants agricoles qu'on peut qualifier d'authentiques devraient bénéficier d'un traitement équitable et d'une certaine protection contre le recours à l'agriculture comme à un abri fiscal, en plus de mériter certaines améliorations au niveau de l'administration de la fiscalité agricole. Nous recommandons à cet égard certaines solutions possibles à long et à court terme. La recommandation à long terme revient à envisager une éventuelle abrogation de l'article 31. Il s'agit en l'occurrence de la solution la plus simple et de la plus idéale qui soit, en ce sens qu'une fois l'article 31 abrogé, l'agriculture serait traitée exactement comme n'importe quelle autre entreprise.

Il est possible d'enrayer les abus, surtout dans le domaine de l'élevage, en exigeant de ceux qui défaillent des pertes de leurs autres sources de revenu le fassent selon une comptabilité d'exercice plutôt que selon une comptabilité de caisse. Il faudrait probablement à ce moment-là des plans financiers à long terme et le dépôt de bilans. Vous relèverez toutefois que, dans notre mémoire, nous allons plus loin encore et qu'alors certains éléments à caractère plutôt politique entreraient en

[Text]

The short-term recommendation is to retain and update section 31. This is the best compromise solution at the present time. The section should be updated to simplify the wording, increase the limits, and remove the 50% clause. A balance sheet could be required, and an exemption from section 31 should be allowed for those filing on the accrual basis on a voluntary basis. Farmers should also be allowed a low-cost advance ruling on their tax status based on a farm business plan.

Improvements in administration: an improvement in the administration of Revenue Canada could be made if agrologists were hired at regional and district taxation offices to help the tax auditors more fully understand farming and farm accounts.

• 2010

Revenue Canada should also provide low-cost advance rulings to farmers, based on the expectation of profit in the farm-business plant. Agrologists could be very helpful in these advance rulings. We think this would assist the Revenue department in establishing a better public image.

Capital gains on farm land: it is our belief that removal or indexing of capital gains tax on farm land could cause more problems than it would solve.

Mr. Edward Braun (Chairman, Farm Finance Committee, Agricultural Institute of Canada): Mr. Chairman, I would like to respond to the issue of farm financing. The AIC is concerned about the farmers who are at present experiencing financial difficulties and the unfortunate fact that some will go bankrupt.

Agricultural credit, although available, is considerably tighter than it has been in the recent past. We do not think that public subsidization of agri-bonds is a viable alternative. An acceptable agri-bond, however, which would facilitate intergenerational transfer of farms or would finance beginning farmers would be considered viable.

There is also merit in low incentives in cases which are carefully evaluated. We believe that debt moratoriums and legislated interest rates could have an impact more negative than positive. At the same time, there is a need for a vehicle to ensure mortgages to farmers either through a guarantee or through an insurance program. Finally, farm-loan programs with below-market interest rates should have a sunset clause of a maximum of five years.

This, Mr. Chairman, is the introduction to our farm-financing report.

[Translation]

jeu lorsqu'il s'agirait de contraindre les gens à adopter une comptabilité d'exercice.

La recommandation à court terme consisterait à conserver l'article 31 mais en le modernisant. Cette solution serait à l'heure actuelle le meilleur compromis possible. On pourrait ainsi moderniser le texte de cet article en relevant les plafonds et en éliminant la prescription des 50 p. 100. Ici encore, des bilans pourraient s'imposer, et on pourrait exempter des dispositions de l'article 31 tous les exploitants qui décident spontanément de travailler en comptabilité d'exercice. Il faudrait également accorder aux agriculteurs la possibilité de recevoir, moyennant paiement modique, un devis fiscal préalable calculé d'après leur plan d'entreprise.

Améliorations au niveau administratif: il pourrait être possible d'améliorer l'administration fiscale à Revenu Canada à condition d'embaucher aux bureaux régionaux et de district, des spécialistes de l'agronomie et de l'agriculture qui aideraient les vérificateurs à mieux comprendre l'agriculture et la comptabilité agricole.

Revenu Canada devrait également accorder aux agriculteurs une décision anticipée à coût modique, établie d'après la possibilité de bénéfice, calculée dans un plan d'exploitation de la ferme.

L'impôt sur les gains en capital réalisés sur les terres agricoles: nous croyons que le retrait ou l'indexation de l'impôt sur les gains en capital susciterait plus de problèmes qu'il n'en réglerait.

M. Edward Braun (président, Comité du financement agricole, Institut agricole du Canada): Monsieur le président, je voudrais dire quelques mots au sujet du financement agricole. L'IAC déplore la très pénible situation financière qui afflige de nombreux agriculteurs et plus encore les risques de faillite qui menacent d'autres exploitants.

Le crédit agricole, tout disponible qu'il soit, n'en est pas moins beaucoup plus serré que dans les dernières années. Nous ne croyons pas que le subventionnement par l'État des obligations agricoles soit une solution viable. Pour être acceptable, le principe des obligations agricoles devrait faciliter les cessions de fermes d'une génération à l'autre ou autoriser le financement des agriculteurs débutants.

Il y aurait également avantage à envisager la mise de côté de prêts dans des cas soigneusement évalués. À notre avis, des moratoires sur les dettes et des taux d'intérêt fixés par la loi auraient des effets plus négatifs que positifs. Par ailleurs, il existe un réel besoin d'un instrument qui assurerait les hypothèques des agriculteurs, que ce soit par programme de garantie ou d'assurance. Enfin, les programmes de crédit agricole offrant des taux d'intérêt inférieurs au niveau du marché devraient être assortis d'une clause de temporisation d'un maximum de cinq ans.

Monsieur le président, c'était là mon introduction à notre rapport sur le financement agricole.

[Texte]

The Chairman: Welcome to the representatives of the Agricultural Institute of Canada. You certainly have impressive credentials as a group, and do represent a large number of professional people in the agricultural field across the country.

In your recommendation on section 31, why do you recommend a short-term solution and a long-term solution? If the long-term solution is simply to get rid of section 31 and have a really tough section 18 to identify profit, motive and so on, and proper staff in the Department of National Revenue to police the situation, why not just go ahead and do it? Are there problems in switching over to the accrual basis? Or do you see accrual accounting necessary when and if you got rid of section 31?

Mr. Winslade: It is the consideration of the tax committee that accrual accounting would probably be necessary for certain enterprises as a safeguard against the deferral of taxes for a long period of time. The two main types of enterprises we thought of were horses and cattle, mainly beef cattle, because as long as you are on a cash basis it is fairly easy to continue to buy more animals and expand your herd and never have a profit. With other enterprises it does not make so much difference whether you are on cash or accrual. The cash has a one-year advantage, if you like, but after that it does not make so much difference.

If section 31 were done away with, probably the main remaining safeguard, from the point of view of minimizing tax abuse, would be to go to accrual accounting. We felt that because it had been possible for farmers for so many years to use the cash system in North America it just could not be put forward as a mandatory safeguard. What we did basically was come at it through the back door, in that we recommended a compromise. The compromise was the retention of section 31 and updating the figure to \$15,000 instead of \$5,000. Again, that is a compromise.

• 2015

The Chairman: Why not \$31,000?

Mr. Winslade: Why not \$31,000? It is merely a figure, a judgmental figure.

The Chairman: Follow the CPA; if you are going up, why do you not go right up?

Mr. Winslade: It is a matter of judgment. It is a rather low inflation index, bringing five up to a somewhat higher figure 30 years later. Many younger people in rural areas making in the area of \$25,000 to \$30,000 a year would be able to get a tax refund for most of the tax deducted from other jobs. Yet it would curtail the amount that people in higher tax brackets—at say the 50% level—would get back.

Mr. Foster: On your proposal to do away with section 31, would you recommend a provision that you had to show a

[Traduction]

Le président: Je souhaite la bienvenue aux représentants de l'Institut agricole du Canada. Les lettres de créance de votre groupe sont certainement impressionnantes et vous représentez un grand nombre de professionnels de l'agriculture oeuvrant partout au pays.

Au sujet de l'article 31, pourquoi recommandez-vous une solution à court terme et une solution à long terme? Si la solution à long terme n'est que d'abroger l'article 31 et de renforcer l'article 18 pour identifier le profit, la motivation, etc., s'il ne s'agit que de donner au ministère du Revenu national le personnel nécessaire pour policer la situation, alors pourquoi ne pas prendre ces mesures maintenant? L'adoption de la comptabilité d'exercice pose-t-elle des difficultés? Croyez-vous que la comptabilité d'exercice serait nécessaire si on éliminait l'article 31?

M. Winslade: Le comité de la fiscalité agricole est d'avis que la comptabilité de caisse serait probablement nécessaire pour certaines entreprises, afin de les protéger contre le report d'impôt sur une longue période. À notre avis, les deux principales entreprises en cause seraient celles de l'élevage des chevaux et du bétail, surtout le boeuf, car tant qu'on conserve un système de comptabilité de caisse, il est relativement facile de continuer à acheter d'autres bêtes et à augmenter son troupeau sans jamais faire de profits. Pour les autres types d'entreprises, il importe peu d'utiliser la comptabilité de caisse ou la comptabilité d'exercice. La comptabilité de caisse vous donne l'avantage d'une année de plus, si vous voulez, mais après cela ne fait pas vraiment de différence.

Si l'article 31 était éliminé, il est probable que pour minimiser les abus fiscaux, le principal outil serait la comptabilité d'exercice. A notre avis, parce que les agriculteurs d'Amérique du Nord ont pu pendant tant d'années utiliser le système de comptabilité de caisse, on ne peut pas l'imposer comme protection obligatoire. Essentiellement, nous avons attaqué le problème d'un autre angle, en ce sens que nous avons recommandé une solution de compromis. Cette solution permet de retenir l'article 31 en faisant porter la somme de 5,000\$ à 15,000\$. Encore ici, il y a eu compromis.

Le président: Pourquoi pas 31,000\$?

M. Winslade: Pourquoi pas 31,000\$? Ce n'est qu'un chiffre, décidé au meilleur de notre jugement.

Le président: Suivez le CPA si vous voulez l'augmenter, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout?

M. Winslade: C'est une question de jugement. C'est une somme fondée sur un facteur d'inflation plutôt bas, le montant de 5,000\$ passant à une somme quelque peu plus élevée 30 ans plus tard. Plusieurs jeunes agriculteurs faisant entre 25,000\$ et 30,000\$ par année seraient en mesure d'obtenir un remboursement pour la plupart des impôts déduits des revenus tirés d'autres sources. En même temps, cela permettrait de réduire les remboursements accordés aux personnes situées dans une fourchette d'imposition plus élevée, 50 p. 100 par exemple.

M. Foster: En proposant d'éliminer l'article 31, recommanderiez-vous une disposition obligeant les agriculteurs à déclarer

[Text]

profit every, say, two out of five or seven years, as they have in the United States?

Mr. Winslade: No, we did not direct our thinking that way. It could be considered. We thought that if someone was to meet the expectation of profit test in order to have losses in the first place, the accrual basis of accounting would likely be used by a farmer in preparing a plan to demonstrate to Revenue Canada that he did have a potentially profitable business.

Mr. Foster: Yes, the only thing is that the Department of National Revenue people come and go. The guy keeps going back to check and after seven years there is no profit. He says that is okay; it is bad the first seven, but we will have a profit next year. There is a new guy there next year. It just seems to me that it goes on and on and on until you get a Department of National Revenue guy who has had his ugly pills for the day and he applies it, whereas if you have a system like the Americans, it is a case of "show me". If you are really in a profit picture in this operation a couple of times out of every five or seven years, you have to show them.

Mr. Winslade: That would be fairly easy to demonstrate on a cash basis if you sold and did not buy anything. It would be fairly easy to demonstrate profit, yes.

Mr. Foster: How do you think it would work if you had both systems? You leave the existing system. For anybody not happy with that who is really plowing in a lot of expenses, expending a lot of costs against other income—especially when moving into agriculture from another job or profession—could it work where you would have both systems and the farmer would have to make a choice? He could go to the accrual basis and get rid of section 31 or go to the existing system.

Mr. Winslade: My opinion is that it could work because we have that today. A farmer has that choice. The only thing he has no choice on is the application of section 31 should farming not be his chief occupation.

Mr. Foster: We had an accountant in here with the race-horse people. He said that his professional opinion in recommendations to clients was that you could not do that.

Mr. Fraleigh: You cannot swing back and forth.

Mr. Winslade: Yes, Dr. Foster, there are some farmers today who are on the cash basis and some who are on the accrual basis. You have to ask permission to switch from one to the other, but you do have that choice.

Mr. Foster: But you cannot go back and forth.

Mr. Winslade: No.

Mr. Foster: I am wondering if you could give me an example of how you see the low-cost advanced rulings working? I thought it was the policy of the government not to give advanced ruling on things these days. We had a steel

[Translation]

un profit pendant deux années sur cinq ou sur sept, par exemple, comme c'est le cas aux États-Unis?

M. Winslade: Non, notre pensée n'est pas allée en ce sens. Cela pourrait être envisagée. Nous croyons que s'il était nécessaire de passer le test des profits possibles afin de pouvoir accuser des pertes, le système de comptabilité d'exercice serait probablement utilisé par tout agriculteur préparant un plan visant à démontrer à Revenu Canada qu'il a une entreprise susceptible de produire un profit.

M. Foster: Le seul problème, c'est qu'il y a beaucoup de roulement parmi le personnel du ministère du Revenu. Le même agent revient faire des vérifications et après sept ans il n'y a pas de profit. Il accepte la situation car il y a possibilité d'un profit l'année suivante. Or, l'année suivante quelqu'un l'a remplacé. Cela se poursuit et se poursuit jusqu'à ce qu'un bon matin, un employé du ministère du Revenu qui s'est levé du mauvais pied applique le règlement; dans le cas du système américain, il faut faire chaque fois la preuve. S'il y a vraiment possibilité de profit dans une telle exploitation, il faut leur en faire la preuve deux fois tous les cinq ou sept ans.

M. Winslade: En utilisant la comptabilité de caisse, ce serait assez facile à démontrer si on ne faisait que vendre sans rien acheter. Oui, je crois qu'il serait assez facile d'inscrire un profit.

M. Foster: À votre avis, quels seraient les résultats si nous avions les deux systèmes? Ne touchons pas au système existant. Toute personne qui ne serait pas heureuse de cette situation et qui ferait de nombreux investissements, à partir d'une autre source de revenu—particulièrement pour ceux qui, à partir d'une autre occupation, se lancent en agriculture—serait-il possible d'avoir les deux systèmes, l'agriculteur devant faire un choix? Il pourrait avoir recours à la comptabilité d'exercice et ne pas tenir compte de l'article 31, ou encore utiliser le système existant.

M. Winslade: À mon avis, cela pourrait fonctionner car c'est la situation actuelle. Un agriculteur peut déjà faire ce choix. La seule chose qu'il ne contrôle pas c'est l'application de l'article 31, si l'agriculture n'est pas sa principale préoccupation.

M. Foster: Les représentants des entreprises de courses de chevaux étaient accompagnés d'un comptable. Ce dernier affirmait que lorsqu'il conseille ses clients, il leur dit qu'on ne peut faire cela.

Mr. Fraleigh: On ne peut passer de l'une à l'autre.

M. Winslade: Oui, monsieur Foster, il y a aujourd'hui certains agriculteurs qui font leur comptabilité de caisse, alors que d'autres utilisent la comptabilité d'exercice. Il faut demander la permission pour passer de l'une à l'autre, mais la possibilité existe.

M. Foster: Mais vous ne pouvez passer de l'une à l'autre.

M. Winslade: Non.

M. Foster: Pourriez-vous nous expliquer comment on pourrait prendre une décision anticipée à coût modique? Je croyais que la politique du gouvernement était maintenant de ne pas prendre de décision anticipée. Une acierie installée dans

[Texte]

company up in my country which had trouble getting an advance ruling for several months. What did you have in mind when you were talking about advance rulings?

• 2020

Mr. Winslade: It was a combination of the present advanced ruling system, whereby for a substantial fee you can get an interpretation of a particular section of the Income Tax Act as it would apply to your situation, and the concept that is applied in the finance community where you put a business plan in front of a lender. It was the opinion of the committee that if we could combine these two concepts, the one in place in agri-finance and the one in place in tax, we would not have to bring in something new.

I guess the concern of the committee was that the cost of an advanced ruling can be somewhat expensive for the individual proprietor, as we have in agriculture, but as long as that cost could be maintained reasonably low it would give a lot of peace of mind in reduced uncertainty until the facts of the matter changed. Perhaps they would need another ruling or an amendment to the ruling if their facts changed.

Mr. Foster: What would you think of the . . .

The Chairman: Your last question, Mr. Foster.

Mr. Foster: —proposal that audits could not go back over one year? I think it was a suggestion of one of the members of the committee—perhaps it was our illustrious chairman—that when you are doing audits or when the department is doing audits usually the problem comes when somebody gets audited and they go back and they find out it applies for five or six years. They can probably sustain the additional cost of one year; it is when they have been operating their farm on one basis for five or six years and, boom, suddenly they get an audit and it does not only apply to that year but it goes back. That is often the difficulty with section 31.

Mr. Winslade: Our committee addressed itself in part to that and said that this was one of the major concerns of farmers in addition to the section itself, the administration of the section and the post-audit system. I guess our solution to it was in part to try to get this low-cost advanced ruling.

We indicated that we thought the three-year audit that is replacing the four-year audit is an improvement. By extrapolation I would think a one-year audit would be even better in the view of the farmer and probably acceptable in the view of our committee, but personally, and also as a taxpayer, I would have some concerns about actions that were pushing the borderlines to some extent. I imagine you would always have to have some codicil that would allow you to pursue any fraudulent action or anything of that nature.

[Traduction]

ma circonscription a eu pendant de nombreux mois de la difficulté à obtenir une décision anticipée. À quoi pensez-vous lorsque vous nous parlez de décision anticipée?

M. Winslade: Cela combinait le système de réglementation anticipé actuel, où contre des frais assez importants, on peut obtenir une évaluation de sa situation à la lumière d'une disposition particulière de la Loi sur l'impôt et l'idée en vigueur dans les milieux financiers, en vertu de laquelle on présente un projet d'affaires à un prêteur. Notre Comité a estimé que si l'on conjuguait ces deux concepts, l'un tiré du financement agricole et l'autre de l'impôt, il ne serait pas nécessaire d'adopter quelque chose de nouveau.

Ce qui nous a préoccupé, c'est le coût assez élevé que peut représenter un règlement anticipé pour le propriétaire particulier en agriculture mais si on peut maintenir ces coûts à des niveaux relativement faibles, cela contribuera certainement beaucoup à réduire l'incertitude en attendant que la situation évolue. Si elle devait évoluer, alors peut-être faudrait-il un autre règlement ou modifier le règlement en vigueur.

M. Foster: Que pensez-vous de . . .

Le président: C'est votre dernière question, monsieur Foster.

M. Foster: . . . la proposition demandant que les vérifications ne portent pas sur une période plus longue qu'un an? Je crois que c'est l'un des membres de notre Comité, peut-être même notre éminent président, qui a évoqué cette possibilité. Quoiqu'il en soit, lorsque vous effectuez des vérifications ou que le ministère s'en occupe, d'habitude le problème se présente lorsque quelqu'un faisant l'objet d'une vérification se rend compte que les résultats portent sur une période de cinq ou six ans. Cette personne peut d'habitude payer les coûts relatifs à une année mais lorsqu'on effectue une vérification portant sur plus d'une année, alors que l'exploitation agricole a été administrée sur une base annuelle, cela cause des difficultés, et ce en raison de l'article 31.

M. Winslade: Notre Comité a étudié cette question en partie et a conclu qu'elle constituait l'une des grandes préoccupations des agriculteurs outre l'article lui-même, sa mise en vigueur et le régime de postvérification. L'une des solutions partielles auxquelles nous avons songé est justement ce règlement anticipé à frais modiques.

Nous avons dit qu'à notre avis, la vérification portant sur trois ans à la place de quatre représente une amélioration. Une vérification portant sur une seule année nous paraîtrait encore meilleure pour l'agriculteur et probablement acceptable à nos yeux mais personnellement, et en tant que contribuable, je serais quelque peu préoccupé par des mesures qui repousseraient les échéances assez considérablement. Je suppose qu'il faudrait disposer d'un règlement permettant d'intenter des poursuites dans le cas d'actions frauduleuses ou de quelque chose d'analogique.

Le président: Monsieur Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): I would like also to extend my welcome to the Agricultural Institute of Canada. There are

M. Clark (Brandon—Souris): À mon tour, j'aimerais souhaiter la bienvenue à l'Institut agricole du Canada. Je suis

[Text]

several areas that I am sure will get the attention of questioners tonight.

I would like to focus on a group of people the FCC state are in difficulty. The 39,000 is a figure that is used, I think, more often than any other. I notice in looking at your recommendations that you state that farming, like any other business, inevitably leads to some failure. I am sure you recognize that a substantial portion of those 39,000 are in financial difficulty at the moment at least in part because of circumstances beyond their control—high interest rates in the latter part of the 1970s, lower return for their product and certainly in many areas in western Canada a series of repeated droughts and grasshoppers, etc . . .

In looking at your recommendation, it would appear as if you are more attracted toward a loan set-aside program than you are toward any other suggested solution. Is that an accurate observation?

• 2025

Mr. Braun: Yes, I think generally that is what we are suggesting here. We have spent some time looking at some of the other alternatives that might be available—including, of course, the agri-bond concept, which a lot of farm organizations and a lot of farmers have talked about as being an option of some kind. Basically, what they are looking for in the agri-bond would be a reduction of interest costs to the operation. I believe that in many of those cases a small reduction in interest rate would not accomplish very much in terms of solving the problem.

I am aware of the Bruce-Kent area, I guess it is, where they are experimenting with this to some extent. I think they are finding there that in some of the situations if there was a zero per cent interest rate they could not afford it even then. In other studies that I have been involved in, where we have looked at the interest rate savings, while it would help, it is not our opinion that is something that would universally contribute a great deal towards solving the problem.

I think a loan set-aside program of some type with a number of strings attached, and what I am saying there is a good financial plan—evidence of strong financial and production management, good records, good accountability of how the operation functions—that kind of assistance in the long run would have a greater contribution towards getting a farming operation out of trouble than merely giving a lower interest loan.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Have you any thoughts on the form the loan set-aside program would take? Would you postpone payment for a period of five years, for example, and those charges would then be added on to the life of the obligation?

Mr. Braun: Yes, I think something along that line is what we would envisage. I think the U.S. proposal is something along that line, where part of the past due debt is tacked on to the far end of the obligation. It takes the immediate load off

[Translation]

sûr que plusieurs sujets retiendront l'attention de nos députés ce soir.

Pour ma part, j'aimerais vous parler d'un certain groupe d'agriculteurs en difficulté selon la Société du crédit agricole. Je crois qu'on parle de 39,000 personnes se retrouvant dans cette situation. Dans vos recommandations, vous affirmez que l'exploitation agricole comme toute autre entreprise entraîne inévitablement son lot d'échecs. A cet égard, je suis certain que vous conviendrez qu'un nombre important de ces 39,000 agriculteurs connaissent des difficultés en ce moment au moins en partie à cause de circonstances incontrôlables comme les taux d'intérêt élevés de la fin des années 70, des prix de revient plus faibles pour la vente de leurs produits et dans bon nombre de régions de l'Ouest, une succession de sécheresses, de sauterelles, etc . . .

Si je me reporte à votre cahier de recommandations, il semble que vous soyez davantage favorable à un programme de prêts avec remboursements reportés qu'à toute autre solution de recharge. Est-ce exact?

M. Braun: Oui, c'est ce que nous proposons. Nous avons cependant étudié d'autres possibilités y compris, bien entendu, les obligations agricoles, évoquées par bon nombre d'organisations agricoles et d'agriculteurs. Or c'est que ces derniers cherchent à obtenir par ce moyen, c'est une réduction des frais d'intérêt de l'exploitation. Cependant, je suis d'avis que dans bon nombre de cas, une légère baisse du taux d'intérêt ne contribuerait pas beaucoup à résoudre le problème.

Je suis au courant de ce qui se passe dans la région de Bruce—Kent, où on essaie cette solution dans une certaine mesure. Or je crois qu'on s'est rendu compte que même si l'on réduisait les intérêts à 0 p. 100, cela ne suffisait pas. Nous avons aussi effectué des études sur les économies réalisées par l'abaissement du taux d'intérêt, et avons conclu que même si une telle mesure est utile, elle ne peut résoudre le problème sur une vaste échelle.

Un programme de prêts avec remboursement reporté assorti de certaines conditions, y compris une bonne planification financière, la preuve d'une saine gestion des finances et de la production, de bons livres, une bonne comptabilité de l'exploitation, peut davantage contribuer à assortir une exploitation agricole de ses difficultés qu'un prêt à faible taux d'intérêt.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Avez-vous une idée de la forme que prendrait un tel programme? S'agirait-il de reporter le remboursement pour cinq ans, par exemple, et ces frais de dette s'ajouteraient-ils alors à la durée du prêt?

Mr. Braun: Oui, je crois que c'est quelque chose d'analogique que nous envisagerions. La proposition américaine est d'ailleurs assez semblable car une partie de la dette est reportée après l'échéance du prêt. Cela allège donc les dettes à payer

[Texte]

the credit crunch. In other words, they are faced only with the current part of the debt rather than an accumulation of past payments.

Mr. Clark (Brandon—Souris): The assumption being, presumably, that many of the problems in agriculture today can be remedied only by longer term solutions. I assume you are arguing that would provide an opportunity for those types of solutions to be put in place, and also the fact that agriculture tends to be a cyclical economy would hopefully mean that those same farmers would be in a stronger position to meet their obligations at some point down the road. Is that correct?

Mr. Braun: Yes, I think generally that is what the thinking would be. Given the types of operating margins that most farming operations are looking at, I believe it is inconceivable that an accumulation of two or three years of non-profitable operations could be repaid with, say, one good year. I do not think it is there. And that is one of the reasons why I would be in favour of a set-aside, where at least that accumulated portion would be placed at the far end of the loan so there is more flexibility immediately and perhaps a lesser payment obligation in the immediate sense.

Mr. Clark (Brandon—Souris): So without having the mathematical data, one could assume that really what we would be doing is postponing the payment; that society, the federal government, etc., would eventually recover amounts owed to them, but over an extended period of time?

Mr. Braun: That would be one of the strings that would be attached that I referred to earlier: that the money would be recovered at some point, that it would not be written off, for instance.

• 2030

Mr. Clark (Brandon—Souris): Of the 39,000 that FCC have stated to be in extreme financial difficulty, have you any thought or have you any information as to what percentage, what number, could be assisted in a very meaningful way by a loan set-aside program?

Mr. Braun: To give an accurate assessment of that would require some additional analysis of what the loan structure of these particular farmers would be. I think it would be difficult to estimate that at this point. Without looking at the breakdown of how the loans are structured, it is almost an individual case type of thing.

Mr. Clark (Brandon—Souris): And by the same token, we could not estimate at this point the immediate cost in lost revenue.

Mr. Braun: I suppose FCC officials would be able to give that estimate.

Mr. Hovdebo: It is good to see you gentlemen again.

I just want a couple of clarifications first. On page 3 in the original you say you believe bona fide farm operators should receive fair treatment, and secondly, obtain protection against

[Traduction]

immédiatement. Autrement dit, l'emprunteur ne doit rembourser que la dette courante plutôt qu'une accumulation d'arriérés.

M. Clark (Brandon—Souris): On peut présumer que cela repose sur l'hypothèse que bon nombre de problèmes agricoles actuels ne peuvent avoir que des solutions à long terme. Étant donné cela, vous voulez probablement qu'on adopte ce genre de solution, compte tenu aussi du fait que l'agriculture connaît des cycles et que partant certains des agriculteurs seront mieux placés pour rembourser leurs dettes plus tard. C'est bien cela?

M. Braun: Oui, c'est grossièrement ce que nous pensons sur la question. Étant donné la faible marge de manœuvre dont disposent la plupart des agriculteurs, il me paraît inconcevable qu'on rembourse les dettes accumulées au cours de deux ou trois ans d'exploitations non-rentables en une seule bonne année. Cela ne me paraît pas possible. C'est pour cette raison que je suis favorable à un programme de prêts à remboursement différé faisant en sorte que la portion accumulée se retrouve à l'échéance du prêt étant donné que cela donnerait davantage de souplesse dans l'immédiat ainsi que des paiements initiaux peut-être plus faibles.

M. Clark (Brandon—Souris): Sans disposer qu'il s'agit en fin de compte d'un report de paiements. Cela signifie qu'à la longue, la société, le gouvernement fédéral, etc., finiront par être remboursés mais sur une longue période, n'est-ce-pas?

M. Braun: C'est l'une des conditions que j'ai déjà mentionnée: qu'on récupère l'argent à un moment donné, qu'il ne s'agisse pas d'une subvention en fin de compte.

M. Clark (Brandon—Souris): Sur les 39,000 personnes estimées être en difficultés financières d'après la Société du crédit agricole, savez-vous quel pourcentage pourrait bénéficier sensiblement d'un tel programme de prêts avec remboursement différé?

Mr. Braun: Pour vous donner une réponse précise, il faudrait que nous effectuions une analyse plus poussée du genre de prêts consentis à ces agriculteurs. Autrement, il nous serait difficile de vous fournir des chiffres, il faudrait se reporter à chaque cas individuel.

Mr. Clark (Brandon—Souris): De même, nous ne pouvons donc plus estimer à combien se chiffrent les revenus perdus.

M. Braun: Je suppose que la Société du crédit agricole pourra nous obtenir ces données.

M. Hovdebo: Je suis heureux de vous saluer de nouveau messieurs.

J'aimerais d'abord obtenir quelques éclaircissements. À la page 3 de votre mémoire, vous affirmez que les agriculteurs en bonne et due forme doivent être traités équitablement et en second lieu être protégés contre l'utilisation de l'agriculture

[Text]

use of farming as a tax shelter. Could you explain what you really mean by that?

Mr. Winslade: We were trying to have goals that would be universally acceptable and we wanted to have goals that would allow fair treatment of most farmers—hopefully all farmers—yet not create something the public or potential farmers would look on as a tax shelter or a tax loophole or a tax haven, depending on the terminology you choose. So again one of the concerns is trying to balance the tax and the business outcome of any change. The committee's concern was that should you, by simple repeal and no safeguards, make farming very attractive to the non-farm person, you could get side effects, such as early competition for land that might inflate land values to a certain extent. In the long run, if the expectation-of-profit test were rigorously applied, it would probably come back down; but there could be a certain inflationary aspect.

So that was the type of thing we were concerned about: to avoid creating the impression amongst potential land buyers that agriculture might be a tax haven. We have already had enough bad press through *The Globe and Mail* that agriculture has special tax privileges.

The Chairman: If there were an abolition of all capital gains tax on every form of investment, would you see the same problem occurring?

Mr. Winslade: That is bringing in the capital gains issue . . .

The Chairman: That is right.

Mr. Winslade: —as opposed to section 31. That was part of the background thinking of our committee.

The Chairman: I think you say do not touch it in land, and I somehow understand what you are saying there; but if there were no capital gains tax, period, would that create speculation in land any more than anything else?

Mr. Winslade: If there were no income tax on capital gains from any capital property, then farm land would not have any obvious investment advantage. That is right.

Mr. Hovdebo: I am going to jump here a little bit. The Farm Credit Corporation said —this is my interpretation, but I think the person we were questioning at the time affirmed it—that in the present business circumstances in agriculture, except for maybe certain areas such as eggs and dairy and so on, no one with any debt could survive without some kind of outside infusion of capital. By that he meant infusion even from land that was already paid for, or in an operation that was already paid for, to expand it. That kind of debt he might get out of. But somebody who is establishing a business and is borrowing to do it as a farmer would not survive under this. You almost say the same thing here. If that is the kind of situation we are in, even a set-aside program is just going to extend forever and ever. Do you think we absolutely need to have some kind of outside infusion? Would you agree with the

[Translation]

comme abri fiscal. Pouvez-vous nous expliquer ce que vous entendez vraiment par là?

M. Winslade: Nous avons essayé de nous fixer des objectifs acceptables pour tous et équitables à l'endroit de la plupart des agriculteurs, si possible de tous les agriculteurs tout en ne constituant pas un mécanisme qui risquerait d'être considéré comme un abri fiscal par le public ou les agriculteurs en puissance. Il s'agit donc d'équilibrer les aspects fiscaux et plus commerciaux de toute modification. À cet égard, ce qui me préoccupe est la possibilité que vous abrogiez l'article sans instituer de garantie, ce qui pourrait rendre l'agriculture très attrayante pour les non-spécialistes et d'autres conséquences comme une concurrence hâtive pour ce qui est de l'achat des terrains, ce qui risquerait de faire monter le prix des terres. À la longue, si on se conformait strictement au test de prévisions de rentabilité, ces prix retomberaient probablement mais il se pourrait toujours qu'il y ait inflation.

Étant donné ces préoccupations, nous croyons qu'il est important d'éviter de donner l'impression à des acheteurs éventuels de terres agricoles que l'agriculture peut constituer un abri fiscal. Nous sommes déjà assez attaqués par le *Globe and Mail* qui affirme que l'agriculture obtient certains avantages fiscaux.

Le président: Si on abolissait toutes les taxes sur les gains en capital s'appliquant à chaque forme d'investissement, croyez-vous que le même problème se produirait?

M. Winslade: Vous voulez parler de la question de gains en capital . . .

Le président: C'est exact.

M. Winslade: . . . par opposition aux dispositions de l'article 31. Eh bien, cela a inspiré les idées de notre Comité.

Le président: Je crois que vous recommandez de ne pas toucher à la terre, et je crois comprendre ce que cela signifie. Cela dit, s'il n'y avait pas du tout de taxes sur les gains en capitaux, est-ce que cela créerait surtout de la spéculation sur le terrain?

M. Winslade: S'il n'y avait pas de taxe sur les gains en capital tirés d'un bien en capital, alors les terres agricoles ne représenteraient rien d'intéressant sur le plan des investissements. C'est exact.

M. Hovdebo: Je vais passer à un autre sujet maintenant. La Société du crédit agricole, par l'entremise du témoin que nous avons interrogé nous a déclaré que dans les circonstances agricoles actuelles, exception faite peut-être de la production laitière, et de quelques autres domaines, un endetté ne peut survivre sans bénéficier de l'apport de capitaux de l'extérieur. Le témoin entendait par là un apport provenant même de terres ou d'exploitations déjà payées, dans les cas où l'on cherche à les étendre. Il peut toujours se sortir de cette situation d'endettement. Toutefois, quelqu'un qui établit son entreprise agricole et emprunte de l'argent pour le faire ne peut survivre dans de telles conditions. Vous affirmez à peu près la même chose en l'occurrence. Si tel est le cas, même un programme des prêts avec remboursement différé ne fera que prolonger les choses à l'infini. Croyez-vous que nous ayons

[Texte]

FCC in that, which is, I guess, the question I should be asking?

• 2035

Mr. Braun: In terms of outside infusion, what are . . .

Mr. Hovdebo: Well, a job off the farm, or, in the case of established farmers, a viable farming operation which is being used to expand the operation. You see, many of our young farmers who are really in trouble, everything they have is under that debt. They have no way of outside capital unless they go off the farm to work. Those are the ones we are losing, and quite often they are the most active farmers around. Is a set-aside program going to help them, or are they just going to go under? Do we have to do something about the farming industry rather than about the debt structure?

Mr. Braun: I think it has been pointed out before, and it came out very clearly at The Canadian Bankers' Association conference in Ottawa last fall, that the industry has an income problem. This is really basic to our problem. I think the financial problems to varying degrees depend upon the extent of debt against the operation.

Several years ago, for example, when interest rates were—well, if we went back, say, 15 years ago, when interest rates were low, say 6%, 9%, 10%, in that range, there may have been a case, for instance, for high-leverage financing up to 75% of asset values. Well, as interest rates go up there is no longer a case for high-leverage farming operations. I think maybe what we are seeing now that somewhere around 40% to 50% is somewhat more of a safer level. If there is outside income to come in to help make the payments, or if there is equity infusion by a family member, then of course the beginning farmer is able to possibly finance a higher percentage of the particular item he is buying at the present time to expand, but he needs that equity base in order to justify the investment in the other item, whether it is land, equipment, cattle, or whatever.

Mr. Hovdebo: So you are almost saying exactly the same thing; that the business of farming if it is dependent, if it is supposed to capitalize itself internally, it does not have much hope; somebody going out and borrowing to start farming is not going to make it under any circumstances?

[Traduction]

absolument besoin d'un apport de l'extérieur? Êtes-vous d'accord avec la Société du crédit agricole à cet égard?

Mr. Braun: Pour ce qui est d'apport de l'extérieur, qu'est-ce que . . .

Mr. Hovdebo: Eh bien, un emploi ailleurs qu'à la ferme ou, dans le cas d'agriculteurs établis, une exploitation agricole rentable, utilisée pour étendre ses activités. Vous voyez, bon nombre de nos jeunes agriculteurs se retrouvant dans des difficultés graves ont tout hypothéqué et sont donc endettés à tous les égards. Ils ne peuvent donc obtenir aucun capital de l'extérieur à moins qu'ils travaillent eux-mêmes à l'extérieur de leur exploitation. Ce sont ces derniers que nous perdons, et très souvent, il s'agit de nos agriculteurs les plus actifs. En conséquence un programme de prêts avec remboursement différé réussira-t-il à les aider ou vont-ils quand même sombrer? Faut-il que nous concentrions plutôt nos efforts sur l'industrie de l'agriculture que sur la forme d'endettement?

Mr. Braun: Je crois qu'on a déjà dit, et ce d'ailleurs très clairement lors de la conférence de l'Association des banquiers canadiens, tenue à Ottawa l'automne dernier, que l'industrie manque d'argent. C'est vraiment un problème fondamental. Ces problèmes financiers dépendent à des degrés divers du montant de la dette correspondant à l'exploitation.

Il y a quelques années, disons il y a 15 ans lorsque les taux d'intérêt étaient faibles, c'est-à-dire d'environ 6 p. 100, 9 p. 100 ou 10 p. 100, il était peut-être justifié de financer par effet de levier jusqu'à concurrence de 75 p. 100 des avoirs. Cependant, au fur et à mesure que les taux d'intérêt grimpent, il n'y a plus lieu de recourir à cette forme de financement. Ce à quoi nous assistons en ce moment est un niveau plus prudent d'entre 40 et 50 p. 100. Dans le cas où l'on peut obtenir un apport de l'extérieur pour rembourser ou si un membre de la famille apporte son avoir, alors bien entendu l'agriculteur débutant sera en mesure de financer un pourcentage plus élevé d'un article qu'il a besoin d'acheter pour étendre ses activités mais il a tout de même besoin d'une base d'avoirs afin de justifier l'investissement par rapport à d'autres biens, qu'il s'agisse de la terre, du matériel, du bétail ou encore d'autre chose.

Mr. Hovdebo: Vous êtes donc en train d'affirmer la même chose, à savoir qu'il n'y a qu'une faible lueur d'espoir pour l'exploitation agricole dans le cas où elle est dépendante et où elle est censée s'autofinancer car si l'agriculteur s'adresse à l'extérieur pour obtenir un emprunt et se lancer dans l'agriculture, il échouera nécessairement, c'est bien cela?

Mr. Braun: Il échouera s'il doit emprunter l'équivalent de 100 p. 100 de ces coûts liés à ses avoirs.

Mr. Hovdebo: En conséquence notre solution devra comporter un volet prêt avec remboursement différé aux subventions. Est-ce exact? Si nous devons trouver un mécanisme susceptible d'aider certains de ces 39,000 agriculteurs à survivre, il faudra qu'ils bénéficient d'un programme de prêts avec remboursement différé, d'une forme de subvention ou encore d'un apport en capital venant de l'extérieur de leur exploitation?

Mr. Braun: Not if he has to borrow 100% of the asset costs.

Mr. Hovdebo: So anything that we come up with here as a solution has to have as part of its structure either the set-aside or the subsidy. Would you say that was correct? If we were trying to come up with something that is going to help some of these guys survive, the 39,000 that . . . is about talking there, they are going to have a set-aside, they are going to have some kind of subsidy, some kind of infusion outside of their own business operation?

[Text]

Mr. Braun: We were hoping not to suggest subsidies, due to cost constraints, etc. We would be more in favour of a set-aside program where, first of all, there was a reasonable chance of success to start off with, that the production and financial management ability was in place; and I think this again would be an individual-case situation where each one would have to be looked at.

• 2040

We recognize that all of those 39,000 cannot possibly be saved, and possibly should not be saved. There may indeed be inefficiencies in some of those operations. I think we would find it difficult to justify keeping them in business, say, on an "all cost" basis. I do not think it is there.

Mr. Hovdebo: Would you like to have to draw the line?

I have one other question, Mr. Chairman, which is a pretty broad one. I refer to your summary paragraph 2.2, which reads:

Removal or indexing of capital gains tax on farmland would cause more problems than it would solve.

Would you like to start some place there?

Mr. Winslade: I guess basically we should refer you to a later page in the report and just touch on some of the highlights. As the chairman indicated, we feel the taxation is a broader issue than farmland alone. The two main concepts that have been considered are either a capital gains exemption for farmland—and that is something that can create problems, as we indicated earlier in the section 31 discussion, of possible attractiveness for non-farm investors and again possibly forcing up the value of farmland beyond the level other farmers could bid for. So that is one of the concerns of an outright exemption from capital gains.

If we go to a deferral system, our accounting friends indicate that it would be a record-keeping nightmare and potentially an administrative nightmare for Revenue Canada to know who should be taxed. I say that because as farmland perhaps went from intensive crop production to pasture to fallow to neglect to development, along that line it would have to be determined who should be paying tax. So those two reasons combined were the main reasons why we thought the side effects could be worse than the present system we now have.

We have a separate brief, on which we will not go into any detail tonight unless there are questions, but in it we suggest some fine-tuning of the present capital gains system. That is really clearing up some technical matters so as to put in place a fairer treatment, if you like, of the present system.

The present system does provide opportunities for deferrals. If a farmer sells his land, he can defer it to replacement property; if he retires, he can defer to an RRSP; if he can afford to sell cheaply to his children, or die and leave it in his will, he can defer it to them or defer to his spouse. So there are

[Translation]

M. Braun: Nous ne voulions pas proposer des subventions étant donné les coûts qui s'y rattachent, etc. Nous sommes davantage favorables à un programme de prêts avec remboursement différé, dans le cas où l'exploitation semble avoir de bonnes chances d'atteindre la rentabilité et où il existe une gestion financière et de la production. À cet égard, il faudra étudier chaque dossier.

• 2040

On ne peut certainement pas sauver ces 39,000 agriculteurs, et il ne le faudrait peut-être pas. En effet, certains d'entre eux ne sont peut-être pas aussi efficaces qu'ils devraient l'être. Il serait difficile de justifier un «sauvetage général», quel qu'en soit le prix.

M. Hovdebo: Dans ce cas, où traceriez-vous la ligne de démarcation?

J'aimerais poser une autre question assez vaste monsieur le président. Elle porte sur le paragraphe 2.2, qui se lit comme suit:

La suppression ou l'indexation de la plus-value sur les terres agricoles causerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Qu'avez-vous à dire?

M. Winslade: Vous devriez vous reporter à une page suivante du rapport. Comme l'indiquait le président, nous estimons que la question de l'imposition ne concerne pas exclusivement les terres agricoles. Les deux principales options envisagées sont la suppression de la plus-value pour les terres agricoles, ce qui risque de créer des problèmes, comme nous l'avons indiqué tout à l'heure au sujet de l'article 31, car des investisseurs étrangers à ce secteur pourraient ainsi acheter ces terres et faire augmenter leur prix à un niveau tel que les autres agriculteurs ne pourraient plus se permettre de les acheter. C'est donc l'un des problèmes que risque de causer la suppression totale de la plus-value.

Quant au report de cette taxe, nos amis comptables estiment que ce serait un cauchemar administratif pour eux, et éventuellement pour le ministère du Revenu. En effet, certaines terres agricoles ont pu passer d'un stade de production intensive à la pâture, la jachère et finalement au stade inculte; dans ce cas, il serait difficile de déterminer qui doit payer cette taxe. Ce sont là les deux raisons principales pour lesquelles nous estimons que les effets secondaires d'une telle mesure seraient pires que le système actuel.

Nous avons un autre mémoire, sur lequel nous ne nous attarderons pas ce soir, à moins qu'il n'y ait des questions, dans lequel nous proposons certaines améliorations au système actuel d'imposition de la plus-value. En fait, il s'agit essentiellement de petites modifications techniques qui permettraient une application plus équitable, si vous voulez, du système actuel.

Le système actuel permet le report de la taxe dans certains cas. Si un agriculteur vend sa terre, il peut reporter la taxe sur l'autre propriété qu'il va acheter; s'il prend sa retraite, il peut reporter cette taxe sur un REER; s'il peut se permettre de vendre son bien à un bon prix à ses enfants, ou s'il meurt après

[Texte]

certainly a number of deferral opportunities in the present system.

The Chairman: What do you defer when you have already borrowed to the hilt on the farmland and then you are forced to sell it on a foreclosure? Will you tell me how you defer that debt in some fashion and do not wind up with it all taxable on the date of sale?

Mr. Winslade: If you have zero equity, it is pretty hard to pay any tax.

The Chairman: That is right. It may be still taxable, though.

Mr. Winslade: You may still be taxable. Probably, if Revenue Canada would not be a preferred creditor, you might consider bankruptcy and try starting over again.

Mr. Hovdebo: Let me try to summarize the whole of your approach. Would I be correct in saying that on the whole you are recognizing that there is probably a movement away from what we know as the ad hoc approach to the business of the family farm to a farm as a business instead?

Mr. Winslade: Yes. I think we should watch out as to what we mean in the definition of a family farm. Again, in the second brief, which we leave with you for consideration, we attempt to define the term "family farm" as one that uses family management, family labour, and capital that is either owned, borrowed or leased by the family, and not have it looked at as a pastoral scene in a quiet valley. It is a business. It just happens to be managed by a family and the capital is controlled by the family, although not necessarily owned by the family.

The Chairman: Mr. Hovdebo, I have to go to Mr. Fraleigh.

• 2045

Mr. Fraleigh: Gentlemen, I have lived through several cycles in agriculture, and it has always appeared to me that when things looked bleakest it was time to effect a turn-around. I am hoping and praying it is going to happen now.

This one has been somewhat more extended than other cycles I have lived through. I would now like to refer to 2(1)(a), where you are suggesting a long-term recommendation, and then suggesting that they be required to file on an accrual basis. Would it be logical to consider some kind of a limit in the amount of losses over a set period of time?

Mr. Winslade: The committee did not try to put a cap on it, Mr. Fraleigh. We basically looked to the expectation of profit test, some type of voluntary advanced ruling concept to allow people to know where they stood. If they met the expectation of profit test, and were indeed in business, we thought the accrual accounting would minimize the abuses. I am not sure "abuse" is the right term; but this would at least minimize the

[Traduction]

l'avoir inclu dans son testament, il peut reporter cette taxe sur ses héritiers ou sur son conjoint. Donc, le système actuel prévoit toutes sortes de possibilités de report de cette taxe.

Le président: Que pouvez-vous reporter lorsque vous avez déjà emprunté jusqu'à votre dernière chemise pour être finalement obligé de vendre la terre suite à une forclusion? Expliquez-moi comment vous pouvez reporter cette dette sans vous retrouver avec, le jour de la vente, et obligé de payer des impôts sur la totalité?

M. Winslade: Si vous avez un avoir nul, vous ne payez pas de taxe.

Le président: C'est vrai, mais pas toujours.

M. Winslade: Peut-être. Si le ministère du Revenu n'était pas un créancier privilégié, vous pourriez envisager de déclarer faillite et de tout recommencer à zéro.

M. Hovdebo: Permettez-moi de résumer votre position. Dans l'ensemble, vous reconnaissiez qu'une exploitation agricole ressemble de plus en plus à une activité commerciale, et qu'il y a de moins en moins d'exploitations familiales?

M. Winslade: C'est cela. Toutefois, il faut savoir exactement ce que l'on entend par exploitation familiale. Dans notre deuxième mémoire, que nous vous laisserons, nous essayons de déterminer cette expression par ce qui suit: exploitation gérée et exploitée par une famille qui possède les capitaux nécessaires, ou qui les a empruntés; il ne faut pas que, par exploitation familiale, on s'imagine une scène pastorale dans une vallée tranquille. Il faut bien comprendre qu'il s'agit d'une activité commerciale. Il se trouve tout simplement que, dans le cas d'une exploitation familiale, elle est gérée par une famille, et que le capital est contrôlé par cette famille, même s'il ne lui appartient pas toujours.

Le président: Monsieur Hovdebo, je suis obligé de donner la parole à M. Fraleigh.

M. Fraleigh: Messieurs, j'ai une longue expérience du secteur agricole, et j'ai pu constater que c'était lorsque la situation semblait la plus triste que le moment était venu de procéder à des remaniements importants. J'espère sincèrement que c'est ce qui va se passer.

La crise que ce secteur traverse aujourd'hui est sans doute plus importante que toutes les autres que j'ai vécues. J'aime-rais vous reporter à l'alinéa 2(1)a), où vous proposez une recommandation à long terme, à savoir que les agriculteurs soient obligés d'adopter une comptabilité d'exercice. Serait-il logique d'envisager de fixer un plafond aux pertes encourues pendant une certaine période?

M. Winslade: Le Comité n'a pas essayé de le faire, monsieur Fraleigh. Nous avons surtout étudié le critère des espérances de profit, donc, une sorte de prédétermination volontaire afin que les individus sachent où ils en sont. S'ils répondent à ce critère des espérances de profit et qu'ils sont déjà en activité, nous estimons que la comptabilité d'exercice permettrait de minimiser les abus. Je ne suis pas sûr que ce terme d'abus soit

[Text]

extent of loss that might be deducted. If you are on an accrual basis and have losses for a prolonged period of time, you may no longer be in business, because even an off-farm source of income can only carry you so far.

Mr. Fraleigh: The witnesses we have talked to who come from the primary sector would like to see all the subjective decision-making taken out of section 31. Expectation of profit is to me very, very subjective; it is what has gotten us into the problem we have with section 31 at this time. I am starting to be of the opinion that what we have to do is get it very, very definitive.

Mr. Winslade: At one stage in our brief, we were calling for an agricultural definition of expectation of profit; but in the final writing it was left out, because we felt it was defined elsewhere in the Income Tax Act, and because we felt the definition would probably have to be developed, possibly even on an administrative as opposed to legislative basis. Again, that has all the built-in problems of case law developing from one decade to the next, as we have seen over the last three decades with respect to section 31. In our opinion it was very clear that any changes made to the act regarding section 31 are likely to focus on farming as a business; and having to meet some type of expectation of profit is likely going to be part of any business test.

Part of the result of this will be that many small farmers will no longer be able to deduct any loss. As I recall there are something like 175,000 farms with sales under \$10,000—and in most areas of Ontario that you and I are familiar with, you could hardly call that a business. This may not be true in other parts of Canada, or even in northern Ontario, but generally speaking there would have to be some level of productivity—perhaps value added or a gross revenue concept—that would be a minimal level of business activity after a reasonable establishment period so that one could be considered to be in the business of farming. This type of thing might become part of the test of expectation of profit or being in business, depending on how you word it.

• 2050

Mr. Fraleigh: I have—very quickly, Mr. Chairman—just two observations to make, and maybe the witnesses could comment on them.

On the inflationary aspect you talk about even in section 31 and in the capital gains tax, do you think that is going to be nearly as big a problem in the era we are in now? I know that if we are developing a tax system or changing the tax system it should be for the long pull, but I am having some problem in figuring out why people would rush in to bury money in agriculture when it is losing money and has every expectation

[Translation]

le bon, mais en tout cas, il s'agirait de minimiser les possibilités de déduction des pertes. Si vous avez une comptabilité d'exercice et que vous enregistrez des pertes pendant une période prolongée, vous risquez de faire faillite car, même si vous touchez des revenus d'ailleurs, vous ne pourrez pas tenir très longtemps.

M. Fraleigh: Les représentants du secteur primaire que nous avons entendus aimeraient que l'article 31 soit dépouillé de tout critère subjectif. Or, à mon avis, celui de l'espérance de profit est extrêmement subjectif; c'est justement ce qui nous a causé le problème que nous avons aujourd'hui avec l'article 31. Je commence à croire que ce qu'il faut faire, c'est avoir des critères bien définis.

M. Winslade: À un certain moment, pendant la préparation de notre rapport, nous voulions réclamer une définition des espérances de profit qui s'appliquerait au secteur agricole; finalement, dans le texte définitif, nous n'en avons pas parlé, parce que nous avons estimé que cette expression était définie ailleurs dans la Loi de l'impôt sur le revenu; il n'en reste pas moins que cette définition devra peut-être être remaniée, et sans doute davantage au plan administratif qu'au plan législatif. Mais là encore, on risque de susciter toutes sortes de problèmes, d'une décennie à l'autre, comme nous l'avons vu avec l'application de l'article 31 depuis une trentaine d'années. Il nous paraît évident que tous les amendements apportés à l'article 31 de la loi feront probablement de l'exploitation agricole une activité commerciale, qui sera donc obligée de répondre au critère des espérances de profit, comme n'importe quelle activité commerciale.

Il en résultera notamment qu'un grand nombre de petits agriculteurs ne pourront plus déduire leurs pertes. Si je me souviens bien, il y a à peu près 175,000 exploitations agricoles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10,000\$... or, dans la plupart des régions de l'Ontario que vous et moi connaissons bien, on aurait du mal à considérer ce genre d'exploitation comme une activité commerciale. Cela n'est peut-être pas vrai dans d'autres régions du Canada, ou même dans le nord de l'Ontario, mais de façon générale, il faudra garantir un certain niveau de productivité, que ce soit au plan de la valeur ajoutée ou du revenu brut, de sorte qu'un exploitant agricole sera tenu, après une période de lancement raisonnable, d'enregistrer un niveau minimum d'activités commerciales. Voilà le genre de considération qu'on pourrait envisager pour ce critère des espérances de profits ou de l'activité commerciale, selon l'expression que vous choisissez.

M. Fraleigh: Je serai très bref, monsieur le président. Je n'ai que deux observations à faire, auxquelles les témoins voudront peut-être répondre.

Vous avez parlé de l'inflation à propos de l'article 31 et de la plus-value, mais j'aimerais savoir si, à votre avis, ce problème va conserver toute son importance au cours des prochaines années? Certes, si nous voulons refondre ou modifier le régime fiscal, il faut que ce soit valable pour longtemps, mais je me demande comment les gens vont aller investir dans l'agriculture, alors que c'est un secteur où l'on perd de l'argent et où

[Texte]

of losing money. What happened before was we had escalating land prices year after year after year, in some years well above the rate of inflation. That had some impact and I could have seen it happening under those conditions. But I have some real concerns about seeing a lot of money rushing into agriculture, under either the rules of section 31 or capital gains.

The other thing is that I like your proposal. You are one of the few people who have agreed with me so far on the set-aside to the end of a mortgage payment, for one thing. You also agree with me that accrual would resolve most of the problems in section 31.

In this process we are going through, although what we are supposed to be doing is very definitive, something has come out loud and clear, in my opinion, and that is in the short term where agriculture is facing a cashflow problem come spring seeding time this year. That may be quite serious, a lot more serious than a lot of people are thinking. The farm suppliers are running credit schools, and rightly so. They got burned badly these last two years. My concern is that the only people who are going to get credit are those who can pay cash or have a letter of credit from the bank, and we may have a considerable number of people who may have a hard time getting that.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Before I ask anybody else, gentlemen, you also produced for us recommendations for changes to the Income Tax Act, a green folder that I note members have not yet discussed with you. I would like to open up that for the last couple of minutes we have and get some quick answers from you, if possible.

You make reference to section 30 of the Income Tax Act, which deals with clearing of land. You go on to deal with fruit trees and vines, and you suggest that instead of that cost of clearing being deductible in the one year when the money is spent there be provision for amortizing the cost of clearing and the cost of vines and trees and so on over a five-year period, to allow the deduction over that period of time. Would you explain that and the reason for that? It is on pages 7 and 8 in the green recommendations.

Mr. Winslade: In this particular section we are suggesting that people in different enterprises have a reasonable equity in income and expense items. It is a little removed from the capital gains issue. However, section 30 allows a farmer to deduct certain costs, like tile drainage and land clearing, from income in the year in which it is performed.

In many cases it is a good management practice to do these land improvement costs, but particularly the beginning farmer may have no income from which to deduct it. At the moment he has no option except to deduct it or lose it, and we are

[Traduction]

l'on risque fort d'en perdre encore. Auparavant, le prix de la terre grimpait d'année en année et, parfois, bien plus vite que le taux d'inflation. Dans ces conditions, ce qui devait arriver est arrivé. Mais je me demande quand même vraiment comment on pourrait attirer des investisseurs dans le secteur de l'agriculteur avec l'article 31 ou avec la plus-value.

Votre proposition me plaît. Vous êtes l'une des rares personnes qui est d'accord avec moi en ce qui concerne la remise de la dette jusqu'à la fin du paiement de l'hypothèque. Vous pensez également, comme moi, que la comptabilité d'exercice permettrait de résoudre la plupart des problèmes posés par l'article 31.

L'exercice auquel nous nous prêtons en ce moment doit nous amener à un texte législatif définitif et durable, mais d'après tout ce que j'ai entendu, j'ai l'impression que c'est à court terme que les agriculteurs vont avoir des problèmes de liquidité, et je veux parler des semaines du printemps prochain. Ce problème risque d'être beaucoup plus grave qu'on ne se l'imagine. Les fournisseurs agricoles se sont transformés en agents de crédit, et on les comprend. Ils ont été suffisamment échaudés ces deux dernières années. Toutefois, je crains que les seuls agriculteurs à pouvoir obtenir du crédit soient ceux qui peuvent payer comptant ou qui ont une lettre de crédit de la banque, et il est probable qu'un grand nombre d'entre eux auront du mal à l'obtenir.

Merci, monsieur le président.

Le président: Avant de donner la parole à un autre député, j'aimerais vous demander une petite précision, messieurs les témoins. Vous nous avez également apporté des projets d'amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu, un document vert au sujet duquel les députés ne vous ont pas encore posé de questions. J'aimerais donc que nous abordions cette question maintenant, pendant les quelques minutes qui nous restent, afin que vous puissiez nous donner quelques brèves réponses, si possible.

Vous parlez de l'article 30 de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui concerne le défrichement de la terre. Ensuite, vous parlez d'arbres fruitiers et de vignes, et vous proposez, plutôt que de déduire le coût du défrichement pendant l'année où cet argent est dépensé, qu'on autorise l'amortissement du coût du défrichement, des vignes et des arbres fruitiers etc. sur une période de cinq ans. Pourquoi? Cela figure aux pages 7 et 8 des recommandations du document vert.

M. Winslade: Dans ce paragraphe, nous disons que dans certaines entreprises, les individus ont un avoir raisonnable, si l'on tient compte de leur revenu et de leurs articles de dépenses. Nous nous écartons ici un peu de la question de la plus-value. Quoi qu'il en soit, l'article 30 autorise un agriculteur à déduire certains frais, comme l'installation de tuyaux de drainage et le défrichement, de leur revenu pendant l'année où ces frais sont engagés.

La plupart du temps, il est tout à fait judicieux d'engager ce genre de dépenses pour bonifier la terre, mais dans le cas de l'agriculteur débutant, il se peut qu'il n'ait pas de revenu d'où il pourrait déduire ce genre de frais. A l'heure actuelle, il n'a

[Text]

suggesting that he be able to deduct over any one year in or all of the five-year period and that it not be put into capital cost allowance but be merely an optional deduction over that period of time and that would provide more flexibility and a greater degree of fairness between the beginning farmer, who probably needs it to improve the productivity, and the established farmer, who can afford it as a tax write-off.

[Translation]

pas le choix: s'il ne peut pas faire la déduction, il la perd. Nous proposons donc que la loi l'autorise à déduire cette dépense pendant l'année où elle a été engagée, ou bien de l'amortir sur une période de cinq ans; nous proposons également que cette dépense ne soit pas considérée comme une déduction pour amortissement mais simplement une déduction optionnelle pendant cette période de cinq ans, ce qui rendrait le système beaucoup plus souple et plus équitable vis-à-vis de l'agriculteur débutant, qui a besoin de faire ces travaux pour améliorer sa productivité, et l'agriculteur établi, qui peut se permettre ce genre de dépenses puisqu'il peut la déduire.

• 2055

The Chairman: In the next portion you deal with the tax treatment of marketing quotas, which of course are a capital item. I note that you say they are eligible capital property so they are subject to a 10% depreciation as goodwill, or capital cost allowance like goodwill. You suggest that they not be eligible for capital cost allowance. Can you explain that a little more fully and what would likely happen there?

Mr. Winslade: We are recommending that quotas not be considered to be eligible capital property by which half of them can be depreciated at the rate of 10%, but to be considered as capital property. The reasons basically are twofold. One is that they do not wear out like buildings and equipment do, but retain a value as long as the government or the marketing board continues to have that policy. The other reason is that beginning farmers have a great degree of difficulty in competing with established farmers in the acquisition of quota. The quota value gets bid up as people need it.

Again, the beginning farmer does not need the tax deduction because, as you have already indicated, he has sufficient expenses and is having difficulty in surviving. The established farmer is the one that can use the tax write-off; again, that makes it even more attractive to them.

So we have suggested that no deduction be allowed. That would then treat quota very similar to land; it would be subject to capital gains or capital losses, but would have no depreciation factor. It would also perhaps get it through the back door into a roll-over to an RRSP and retirement. In another part of the brief, you may note that we have an example of two different farmers that called me within a week's time, one being a poultry farmer with a quota who could roll nothing into the special RRSP and another being a land-based farmer who could roll \$120,000 of capital gains into an RRSP, simply because one had land and the other had quota that had gone up in value.

The Chairman: Dealing with that subject, you also dealt with section 70(10), on page 5 of your brief. You dealt with the question of substantially all the assets in farming, indicating the present ruling is 90%. Would you explain that further?

Mr. Winslade: One of the problems involved with family roll-overs, when it comes to a partnership or a corporation, is

Le président: Dans le paragraphe suivant, vous parlez de l'imposition des quotas de commercialisation, et vous dites qu'ils font partie des biens en capitaux admissibles qui peuvent donc être amortis à raison de 10 p. 100, comme l'achalandage. A votre avis, ces quotas ne devraient pas être admissibles à la déduction pour amortissement. Pourriez-vous nous donner quelques explications à ce sujet?

M. Winslade: Nous proposons que les quotas ne soient pas considérés comme des biens en capitaux admissibles, dont la moitié peuvent normalement être amortis à un taux de 10 p. 100, mais qu'ils soient plutôt considérés comme des biens en capitaux. Il y a deux raisons à cela. La première est que ces quotas ne se détériorent pas comme des bâtiments ou de l'équipement, mais qu'ils conservent leur valeur tant que le gouvernement ou l'Office de commercialisation maintiennent cette politique. La deuxième raison est que les agriculteurs débutants ont beaucoup de mal à concurrencer les agriculteurs établis pour acheter des quotas, d'où une surenchère.

Ici encore, l'agriculteur débutant n'a pas besoin de la déduction fiscale, étant donné comme vous l'avez déjà fait remarquer, qu'il a suffisamment de dépenses à engager et qu'il a assez de mal à s'en sortir. L'agriculteur établi, par contre, peut, lui, utiliser cette déduction fiscale, car c'est beaucoup plus intéressant pour lui.

Nous proposons donc de supprimer cette déduction. Ainsi, les quotas seraient considérés à peu près de la même façon que la terre; ils seraient assujettis à la plus-value ou aux pertes en capitaux, mais ne pourraient pas être amortis. On pourrait aussi, éventuellement, autoriser leur report sur un REER à la retraite. Dans un autre passage de notre mémoire, nous donnons l'exemple de deux agriculteurs qui m'ont appelé dans l'espace d'une semaine; l'un était volailler, avec un quota, mais qui ne pouvait rien reporter dans un REER spécial; l'autre était un agriculteur terrien qui pouvait, lui, reporter 120,000\$ de plus-value sur un REER, tout simplement parce que le deuxième avait des terres et le premier avait un quota dont la valeur avait augmenté.

Le président: Toujours sur le même sujet, vous parlez du paragraphe 70(10), à la page 5 de votre mémoire. Vous y parlez de l'utilisation de «presque tous» les biens agricoles, en indiquant que la règle actuelle est de 90 p. 100. Avez-vous des explications à nous donner?

M. Winslade: Lorsque des reports sont effectués au sein d'une même famille, qu'il s'agisse d'une entreprise ou autre, le

[Texte]

that the taxpayer and his tax advisers try to assure themselves as to whether or not they in fact use substantially all their assets in the business of farming. The act has no definition of that, but by administrative policy, "substantially all" appears to be 90%. But it does not say 90% of what, and some of my friends and friends of our committee who are tax consultants would like to see it more definitively answered.

The example we have used is some of the provinces that have chosen 75% of the assets being used in farming as being acceptable and probably the fair market value as being the most widely accepted test. You could have other tests such as cost value or tax value, but the fair market is probably the most widely acceptable.

The Chairman: Your problem is that you are saying some farmers do a certain amount of custom work and that is being treated not as farming but as custom work—for example, custom grain drying, custom droving work, driving cattle to market and that type of thing, acting as agents and so on.

Mr. Winslade: That is right. A person quite easily could be farming 100% at one stage in his career, but if he builds a grain elevator and does custom work that may not be considered farming, or if he trucks his grain or particularly other persons' grain, or if he starts to buy and sell grain, or if he develops a fruit stand on his otherwise farming operation. There are many little side activities that start very small but can grow beyond 10% of the activity of the corporation or the partnership.

Mr. Fraleigh: Maybe they would be audited or taxed separately.

Mr. Winslade: No.

The Chairman: I was wondering if anybody had some other quick questions on this. Unfortunately, we have to terminate this excellent brief to go on to the next witnesses.

Mr. Althouse, I think you had your hand up.

Mr. Althouse: Yes.

• 2100

The Chairman: I deliberately raised this other brief because I had not looked at it when they originally introduced it, and you frankly did not introduce it when you spoke.

Mr. Althouse: Right.

The Chairman: I thought my goodness gracious, we had better get some information about that here.

Mr. Winslade: We did not know whether it was within the purview of this committee to consider some of these issues, so we wanted . . .

The Chairman: You are dealing with capital gains on the sale of a farm. The question is, what the heck do you mean in terms of capital assets for which you can have a gain?

[Traduction]

contribuable et son comptable cherchent à déterminer s'ils utilisent réellement presque tous leurs biens dans le cadre de leurs activités agricoles. La loi n'en donne aucune définition, mais la pratique administrative semble indiquer que «presque tous» signifie 90 p. 100. Mais 90 p. 100 de quoi, la loi ne le précise pas, et certains membres de notre comité, qui sont des experts fiscaux, aimeraient que cela soit mieux défini.

Nous indiquons que certaines provinces ont choisi 75 p. 100 des biens utilisés dans l'exploitation agricole parce que c'était pour elles un pourcentage acceptable et qu'il représentait probablement le critère le plus valable de la valeur commerciale équitable. Vous pourriez avoir d'autres critères, comme celui de la valeur des coûts ou de la valeur fiscale, mais celui de la valeur commerciale équitable est sans doute le mieux accepté.

Le président: Vous prétendez que certains agriculteurs ont une activité secondaire qui n'est pas une activité agricole en tant que telle, par exemple, le séchage des céréales, le transport du bétail au marché, etc.

M. Winslade: C'est exact. Il se peut fort bien qu'un individu travaille à 100 p. 100 dans l'agriculture à un moment de sa carrière, mais par la suite, s'il construit un silo à céréales, il peut faire certains travaux qui ne sont pas forcément agricoles; par exemple, il transporte ses céréales ou bien celles d'un autre agriculteur, il commence à acheter et à vendre ses céréales, il aménage un étal pour vendre ses fruits sur la terre qu'il cultive normalement, etc. Il y a toutes sortes de petites activités secondaires qui, au commencement, sont très limitées, mais qui peuvent finir par représenter plus de 10 p. 100 des activités de l'entreprise agricole.

M. Fraleigh: Ce genre d'activités est peut-être vérifié ou imposé séparément.

M. Winslade: Non.

Le président: Quelqu'un a-t-il une brève question à poser? Malheureusement, nous devons mettre un terme à cette discussion fort intéressante pour passer aux témoins suivants.

Monsieur Althouse, vous aviez levé la main.

M. Althouse: Oui.

Le président: C'est à dessein que j'ai mentionné cet autre mémoire parce que je ne l'avais pas parcouru lorsqu'il nous a été présenté la première fois et que vous même n'en avez pas parlé.

M. Althouse: Bien.

Le président: Je me suis dit qu'il fallait absolument obtenir des renseignements là-dessus.

M. Winslade: Nous ignorions si le Comité avait pour mandat de se pencher sur certaines des questions soulevées, nous voulions donc . . .

Le président: Vous traitez de la question des gains en capital lors de la vente d'une exploitation agricole. La question

[Text]

Mr. Winslade: Right.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman. I am glad you . . .

Mr. McCain: Mr. Chairman, I have a comment and I would like to interject it if I might—or am I going to get another chance before they go?

The Chairman: You can ask your question after Mr. Althouse.

Mr. McCain: All right.

Mr. Althouse: I am glad you decided it was within our ambit to discuss this particular paper, because while it may go further than the House order for us, there are some very important items raised here. You have raised a number of them yourself, and I wonder if the witnesses here could explain their recommendations on the spousal trust a little bit.

You may not be aware of it, Mr. Chairman, but certainly in parts of the country a lot of what I will describe as older wills have created some tremendous problems with their concept of a spousal trust, of which the tax department has no notion. I expect that is what you have been proposing here. It means the family suddenly gets hit with a whole bunch of capital gains tax, even though everybody else in the community knows it is an in-family roll-over except the tax department. I am wondering if there is a clean way of correcting that, given the fact that the department thinks the will means something slightly different than what their regulations mean.

Mr. Winslade: Our committee tried to review this problem from the point of view of clarifying whether it met the intent of the act. It was the opinion of the committee that provided the farmer had been actively farming or the spouse or child, that all the prerequisites had been met, then no matter what the wording of the will was in the case of a spousal trust, as long as the prerequisites were met then it should be able to roll over into the trust. Then, provided the subsequent prerequisites, namely a child or grandchild be still alive when the second spouse dies, that there be a second roll-over at that point in time.

That is perhaps an over-simplification of what we are saying, but we thought that provided the intent was there, we should be able to, perhaps not so much through any legislative change but through administration . . . Well, it probably would require a policy clarification on behalf of the Department of Finance, and then administrative clarification on behalf of Revenue Canada, in order to overcome the problem.

Mr. Althouse: I have a number of these sorts of cases before me on an ongoing basis, Mr. Chairman, where the property rested with the surviving spouse, usually the wife, and then the children inherit from her. Suddenly the tax department is in to

[Translation]

consiste à savoir ce que vous voulez dire au juste par des biens en capital ayant procuré un gain?

Mr. Winslade: C'est exact.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci, monsieur le président. Je suis heureux que . . .

M. McCain: Monsieur le président, j'aimerais faire une remarque si vous le permettez, à moins qu'on ne m'accorde la parole une autre fois avant que ces témoins ne s'en aillent.

Le président: Vous pourrez poser votre question après M. Althouse.

Mr. McCain: Très bien.

M. Athhouse: Je suis heureux que vous ayez décidé que notre mandat nous permet de discuter de ce document car même s'il va plus loin que notre mandat au sens strict, il soulève des questions extrêmement importantes. Vous en avez mentionné quelques unes vous-même, j'aimerais donc savoir si les témoins peuvent nous expliquer quelque peu leurs recommandations relatives à la mise en fiducie pour le conjoint.

Vous l'ignorez peut-être, monsieur le président, mais dans certaines régions de notre pays, l'existence d'anciens testaments a créé d'immenses problèmes à cause de leur interprétation de ce qu'est une fiducie pour le conjoint ou la conjointe étant donné que le ministère de l'Impôt n'a pas la moindre idée de ce que c'est. C'est probablement ce que vous avez essayé de proposer en l'occurrence. Dans les faits, une famille doit tout à coup payer une quantité importante de taxes sur la plus-value, même si tout le monde dans leur collectivité sait que leurs avoirs sont en roulement dans un fonds de fiducie familial, sauf le ministère de l'Impôt. Y a-t-il moyen de corriger cela étant donné que le ministère est persuadé que cela s'écarteait quelque peu de ses règlements?

Mr. Winslade: Lorsque notre Comité a étudié la question, il a tenté de voir si l'on se conformait à l'objectif de la loi. Nous avons conclu que pourvu que l'agriculteur ait été actif en agriculture ou encore son épouse ou son enfant, qu'on satisfaisait ainsi à toutes les exigences de la loi quel que soit le libellé d'un testament établissant une fiducie pour le conjoint. Dès lors qu'on satisfait aux exigences, il devrait être possible d'effectuer un roulement des avoirs vers le fonds de fiducie. Ensuite pourvu qu'on se conforme à d'autres exigences, plus précisément qu'un enfant ou un petit-enfant soit encore en vie lorsque le second conjoint meurt, alors il peut y avoir un second roulement.

Je simplifie peut-être nos propos mais nous avons estimé que pourvu qu'on respecte l'objectif, que nous devions être capables de faire cela, peut-être pas nécessairement par le truchement d'un amendement mais par des moyens administratifs . . . Eh bien, si l'on veut vraiment régler ce problème, il faudra que le ministère des Finances puis celui du Revenu nous donnent des éclaircissements sur leurs politiques.

M. Althouse: On me soumet d'ailleurs régulièrement ce genre de cas, monsieur le président, c'est-à-dire où la propriété est laissée au conjoint survivant, d'habitude l'épouse puis aux enfants qui héritent d'elle. Le ministère de l'Impôt se rue

[Texte]

them for a lot of money. There are all sorts of what seem to be minor, picky interpretations the department is making. They are trying to ignore the fact that they are still direct descendants and it was the intention of the original owner that his heirs should be his direct descendants.

Because I know we are short of time and I know Mr. McCain wants on, can I ask one more question?

The Chairman: I am aware of that. Go ahead.

Mr. Althouse: Does your institute have any objection to extending the in-family roll-over provision—or have you looked at it at all—to include nieces, nephews, grand-nieces, grand-nephews? We have a lot of people that find that a bad anomaly.

The Chairman: That is the advantage of doing away with the capital gains tax completely. You realize that.

Mr. Althouse: Yes. Right.

The Chairman: It simplifies the drafting.

Mr. Althouse: Right.

Mr. Winslade: Our committee really did not go beyond the present realm, mainly the child, the grandchild. We thought that the rollback to a parent should be broadened to allow a gift back while the child was alive and not to require the child to die in order to have a deferral back to the parent. In our considerations we did not go beyond that.

Mr. Althouse: Okay.

The Chairman: Mr. McCain. One question, Mr. McCain, of these two witnesses and then we go on to another set of witnesses.

• 2105

Mr. McCain: I am glad you brought up that dark green one. But first I would like to draw attention to the lighter green one—I am a bit colour blind, so if that is not green, you will have to excuse me, please. Anyway, on page 11 of your brief you give a line which seems to be drawn from the Minister of Finance's statement, and which has been attacked very bitterly by the farming community, namely that the equity base is 82% and only 18% of debt is debt-financed. That may have been true around 1980-1981; but the farmers are bitterly disputing the validity of that statement today, particularly with the decline in land values, combined with a very definite decline in net farm income and the lack of opportunity to sell land at any value in many communities. So that 82% equity . . .

I was advised last week-end by an association in my area that this figure is very irritating to farmers. They said unequivocally to me, Mr. Chairman, thank God we are a placid, calm type of people, or some of the demonstrations which have occurred in other areas would be fomented in the

[Traduction]

soudainement sur eux pour obtenir beaucoup d'argent. Il interprète toutes sortes de petites dispositions d'une façon tatillonne. Il semble vouloir ne pas tenir compte du fait que les héritiers sont des descendants directs et que l'intention du premier propriétaire était que ses héritiers soient précisément ses descendants.

Étant donné que nous manquons de temps et que M. McCain veut prendre la parole, me permettez-vous de poser une seule autre question?

Le président: Allez-y.

M. Althouse: Votre institut s'oppose-t-il à ce qu'on étende la disposition relative au roulement des avoirs à l'intérieur de la famille afin qu'elle englobe également les neveux et nièces et les petits-neveux et petites-nièces, et avez-vous étudié cela? Bon nombre de gens estiment qu'il y a anomalie ici.

Le président: Vous devez vous rendre compte que c'est avantage qu'entraînerait l'élimination totale de la taxe sur les gains en capital.

M. Althouse: Oui. C'est juste.

Le président: Cela simplifie le libellé.

M. Althouse: Bien.

M. Winslade: Notre Comité n'est vraiment pas allé au-delà des héritiers habituels, principalement les enfants et les petits-enfants. Nous avons estimé que le roulement en faveur d'un parent doit être élargi afin de permettre un don du vivant de l'enfant plutôt que d'exiger qu'il meurt afin que l'argent soit remis aux parents. Nous ne sommes pas allés au-delà de cela.

M. Althouse: Bien.

Le président: Monsieur McCain. Vous pouvez poser une question à ces témoins, monsieur McCain puis nous allons passer à d'autres témoins.

M. McCain: Je suis heureux que vous ayez apporté votre document à couverture vert foncé. J'aimerais toutefois attirer votre attention sur l'autre, à couverture vert pâle, enfin plus pâle car je suis un peu daltonien, vous m'excuserez donc. Quoi qu'il en soit, à la page 11 de votre mémoire vous semblez citer la déclaration du ministre des Finances qui a été contestée avec beaucoup de colère par les agriculteurs, à savoir que l'avoir propre de l'agriculture est de 82 p. 100, et le financement par la dette de seulement 18 p. 100. C'était peut-être vrai en 1980 et 1981 mais les agriculteurs contestent avec la dernière énergie la validité de cette affirmation aujourd'hui, particulièrement compte tenu de la baisse du prix des terres, à quoi s'est également ajouté un recul très net du revenu de la ferme et une absence de possibilité de vendre les terres dans bon nombre de collectivités et ce quels que soient leurs prix. En conséquence ces 82 p. 100 d'avoir propre . . .

La semaine dernière, l'association située dans ma circonscription me disait que ces chiffres irritent beaucoup les agriculteurs. Ces représentants m'ont laissé savoir que nous avions de la chance de faire affaire à des gens calmes sinon le genre de manifestations auxquelles on a assisté dans d'autres

[Text]

community which we as executives of our organization represent.

So I hope you do not mind if I take a little issue with some of the things you said. I would like to take some issue with your approach to the depreciation of quota. You made it very clear that there are two groups of farmers, some land-intensive, some building- and equipment-intensive. Those people have depreciation opportunity for virtually everything—the building- and equipment-oriented group—while the land-intensive group has a very constrained opportunity for depreciation. A disproportionate amount of the total investment is not depreciable in this or any other business. Dairy is one of the places in which we find a relatively heavy land concentration of value.

So you say you do not recommend depreciation of quota. You indicated that there was no fluctuation of quota price except upwards. I would have to say to you that in a sphere in which there is a shrinkage of opportunity or supply requirement, there is quota which unfortunately is taken away and is not given back; to get it you have to buy it. And there has been a very substantial loss by a very close friend of mine, approaching \$100,000 in replacement value, because his herd got sick. His quota was surrendered by order; and when he went to replace it, it was not returned by the same people who ordered his suspension.

So I think we have to have depreciation opportunity in the quota structure. I think it is particularly essential for the new farmer, who needs cashflow to satiate the lenders' demand for money. He does not need income tax any more than he has, coupled with his interest payments.

I would have to say I understood this item on page 8 to suggest that it should be not a depreciable item. If I have misunderstood you, I stand corrected. But I think particularly the new farmer, in whom you have expressed special interest, if and when he starts to make profit, needs above all else maximum cashflow, and definitely he needs depreciation opportunity for 100% of his quota, on the basis of what has happened to some dairy men under some milk boards in Canada.

The Chairman: Thank you very much for coming before us. I know a number of our members have indicated they would like to ask you more questions. Unfortunately our time this evening is seriously limited, because we have asked the Canadian Co-operative Credit Society to make a presentation to us and be available for questions. Again, your brief was first-class. Particularly I am glad you did present this brief on tax issues.

[Translation]

domaines auraient également eu lieu au sein de cette organisation.

J'espére donc que vous ne m'en voudrez pas de contester quelque peu certaines de vos affirmations. Ainsi par exemple, je ne suis pas tout à fait d'accord avec la façon dont vous abordez l'amortissement de biens contingentés. Vous précisez qu'il existe deux groupes d'agriculteurs, certains ayant quantité de terres et d'autres ayant une forte concentration de bâtiments et de matériel. Ces derniers ont le droit d'amortir à peu près tout, c'est-à-dire les bâtiments et le matériel alors que le premier groupe a des possibilités très limitées à cet égard. Il y a une proportion trop élevée d'investissements non amortissables dans cette industrie comme dans toute autre. À titre d'exemple, l'industrie laitière s'effectue sur des grandes étendues de terre.

Or vous ne recommandez pas l'amortissement des contingements. À votre avis, le prix des biens contingentés ne pouvait que fluctuer à la hausse. Or dans un domaine où l'on observe une diminution des possibilités ou une chute de l'offre, on retire le contingent puis on ne le rend pas; pour l'obtenir de nouveau il faut le racheter. Un ami à moi a subi des pertes considérables, de près de 100,000\$ au titre de la valeur de remplacement du fait que son troupeau était tombé malade. Il a donc dû renoncer à son contingent sur l'ordre des autorités et lorsqu'il a essayé de le recouvrer, il ne lui a pas été remis par les mêmes gens qui avaient émis l'ordre de suspension.

A mon avis, il faut donc permettre qu'il y ait amortissement au sein du régime de contingement. Cela me paraît particulièrement essentiel pour les nouveaux agriculteurs, qui ont besoin des ressources d'autofinancement afin de satisfaire aux exigences des prêteurs et les rembourser. Ils n'ont guère besoin qu'on leur impose encore d'autres impôts à part ceux auxquels ils sont assujettis, en plus des frais d'intérêt.

Je précise avoir compris vos propos de la page 8 comme signifiant que cela ne devait pas être considéré comme un bien amortissable. Si toutefois il y a malentendu, je suis prêt à le reconnaître. Quoi qu'il en soit, le nouvel agriculteur, auquel vous vous intéressez tout particulièrement a avant tout besoin de la plus grande marge brute d'autofinancement possible lorsqu'il atteint le seuil de la rentabilité, et il a certainement besoin de pouvoir réclamer l'amortissement sur 100 p. 100 de son contingent, si on en juge d'après ce qui est arrivé à certains producteurs laitiers à cause des décisions de certaines commissions laitières canadiennes.

Le président: Merci beaucoup d'avoir bien voulu témoigner devant nous. Je n'ignore pas que certains de nos membres ont laissé savoir qu'ils aimeraient vous interroger davantage. Malheureusement, le temps que nous pouvons vous consacrer ce soir est limité étant donné que nous avons également demandé à la *Canadian Co-operative Credit Society* (Société canadienne de coopérative du crédit) de nous faire un exposé et de répondre à nos questions. Encore une fois cependant, votre mémoire était de tout premier ordre. Pour ma part, je suis particulièrement content que vous nous ayez lu votre mémoire sur les questions fiscales.

[Texte]

I am going to adjourn the meeting for two minutes to allow us to have a change-over.

• 2110

[Traduction]

Je vais maintenant suspendre la séance pendant deux minutes afin de permettre aux autres témoins de bien vouloir s'approcher.

• 2113

The Chairman: Gentlemen, can we get back to business, please?

The next witness on our reference with respect to tax issues on agriculture is from the Canadian Co-operative Credit Society. Mr. Jonathan Guss is Vice-President and General Counsel; Mr. Peter Wouters is Vice-President, Development and Planning; Gary Rogers is the Taxation Adviser; and Terry MacDonald, the Manager of Research.

You have a brief, Mr. Guss, that sets out some of your thoughts. I wonder if we could treat the brief as read and affix it as part of the minutes of this meeting. Could you briefly outline some of your thoughts so that our members could have a chance to bring out things which are bothering them and on which you might provide enlightenment, rather than just reading your brief and not accomplishing anything fresh?

If that would be possible, I am prepared to treat the brief as read with your permission. Could you introduce some of your thoughts briefly so that we could then get on to questioning?

Mr. Jonathan Guss (Vice-President and General Counsel, Canadian Co-operative Credit Society): Mr. Chairman, thank you for the introduction. Before I begin our brief, I would like to introduce a couple of guests we brought a long way. We have the chief executive officers of the Credit Union Centrals in Indonesia and Thailand. I would like to introduce Pintajara Sitanggang from Indonesia and Sombat Nunthavicaitra from Thailand.

• 2115

The Chairman: We very much on behalf of the committee welcome you to the Parliament of Canada. This is one of our standing committees, where we are discussing a reference on tax issues and agriculture. You have seen one series of witnesses so far. We are going to proceed tonight with a co-operative credit organization. Thank you very much for coming. I hope you perhaps learn something and perhaps you might even be able to contribute something to our discussions with respect to these tax matters. You are very welcome to be here.

Mr. Guss: Mr. Chairman, I do not want to dwell on it, but when I was recently in their countries I discovered that they do have cyclical problems with their rice crops, their palm oil crops and this kind of thing, and that is one of the reasons why

Le président: Messieurs, pouvons-nous reprendre s'il vous plaît?

Les prochains témoins que nous avons convoqués au sujet de la fiscalité agricole nous viennent de la *Canadian Co-operative Credit Society* (Société canadienne de coopérative du crédit). M. Jonathan Guss en est le vice-président et le directeur du contentieux; M. Peter Wouters est vice-président au développement et à la planification, M. Gary Rogers est le conseil fiscal et M. Terry MacDonald est le gestionnaire de la recherche.

Monsieur Guss, vous nous avez apporté un mémoire où sont consignées certaines de vos idées. J'aimerais que nous annexions ce texte comme lu à la suite du compte rendu de la réunion. Maintenant, pouvez-vous nous donner un aperçu de certaines de vos idées afin que nos membres puissent soulever les questions qui les préoccupent mais sur lesquelles vous pouvez les éclairer plutôt que de vous contenter de lire le mémoire?

Je le répète, je suis disposé à considérer le mémoire comme lu si vous le permettez. Cela dit, auriez-vous l'obligeance de nous faire part brièvement de vos idées afin que nous puissions passer aux questions?

M. Jonathan Guss (vice-président et directeur du contentieux, Canadian Co-operative Credit Society (Société canadienne de coopérative du crédit): Je vous remercie de vos propos, monsieur le président. Avant de commencer, je tiens cependant à vous présenter des collaborateurs à nous qui viennent de loin. En effet, les cadres supérieurs des centrales de coopératives du crédit de l'Indonésie et de la Thaïlande sont ici ce soir. J'aimerais donc vous présenter Pintajara Sitanggang de l'Indonésie et Sombat Nunthavicaitra de Thaïlande.

Le président: Au nom du Comité, je vous souhaite la bienvenue au Parlement du Canada. Ceci est un Comité permanent et nous étudions un ordre de renvoi portant sur la fiscalité et l'agriculture. Vous avez déjà pu entendre un groupe de témoins. Nous allons maintenant entendre les représentants d'une organisation des coopératives de crédit. Nous vous remercions d'être venus. J'espère que vous apprendrez quelque chose et peut-être même que vous pourrez participer à nos discussions concernant ces questions fiscales. Encore une fois, je vous souhaite la bienvenue.

M. Guss: Monsieur le président, je ne veux pas trop m'attarder sur le sujet, mais je voulais vous dire que lorsque je me suis rendu, récemment, dans les pays d'où viennent nos invités, j'ai découvert qu'ils avaient des problèmes cycliques avec les récoltes de riz, les récoltes d'huile de palme et autres,

[Text]

they were so interested in coming to hear what your committee had to say and listen to your concerns.

I represent, as you said, the Canadian Co-operative Credit Society. From reading the brief you know that it was prepared in the main by the Saskatchewan central credit union, but it has in fact been blessed by the Canadian society and its many members. We are a sector. The credit union sector works in many regions of the country where we are very involved in particular sectors and therefore are affected by problems in those economic sectors. Agriculture is one, but our people in the Maritimes suffer when the fishing industry suffers and our people in Ontario suffer when the small business sector suffers. So those credit union centrals and movements had no problem in supporting the ideas that are in here for agriculture.

Our brief very much is a response to the discussion paper of the Department of Finance. We have not gone into the broader issues of agricultural financing. We do believe you have to take a broader approach to come up with the right answers to the specific issues raised in the paper. You are really looking at the overlap of two very broad and difficult areas. One is the financing of agriculture in Canada, and the other is taxation, where many broad issues have to be determined before you can decide how to deal with the agricultural sector alone.

So in coming up with answers on these particular issues it seems to us that you have to find a kind of equity or balance, a neutrality, among all the sectors, and on the taxation issues and on the agricultural issues you have to fit it into a plan for the whole agricultural economy.

As I noted, our brief is limited to the three subjects. We understand from the Minister's comments that he has actually expanded your terms of reference, or tried to, by saying that he would like to hear from you on the whole agricultural sector. I understand you have resisted that, but it is difficult for you to come up with three answers or answers on three issues without looking at the broader part.

Our paper is a brief in the true sense. It hits the three points right on, but for us I think the primary issue raised by the discussion paper is the intergenerational transfer issue. You find it raising its head in all our answers and responses. Also I would say it is financial institutions. We see the agri-bond as a key issue and I will return to that.

On the general treatment of the farm sector, we believe agriculture is facing genuine financial problems. We think we are in a position to judge. Especially the members from Saskatchewan know how closely we work with that sector in our credit unions.

In two years it will be the 50th anniversary of the movement in Saskatchewan. That 50 years back from 1987 is 1937. You

[Translation]

et c'est une des raisons pour lesquelles ils étaient tellement intéressés à venir entendre le Comité.

Comme vous l'avez dit, je représente la *Canadian Cooperative Credit Society*. Vous avez pu noter, en lisant notre mémoire, qu'il avait été rédigé pour la plus grande partie par la Centrale des coopératives de crédit de la Saskatchewan, mais elle a en fait reçu l'approbation de la Société canadienne et de ses nombreux membres. Nous représentons un secteur. Les coopératives de crédit sont présentes dans de nombreuses régions du pays, où elles font affaire dans des secteurs particuliers et, par conséquent, souffrent des problèmes qui affectent ces secteurs économiques. L'agriculture en est un, mais nos membres dans les provinces Maritimes souffrent avec les pêcheries, et nos membres de l'Ontario souffrent avec la petite entreprise. Les divers mouvements et centrales n'ont donc éprouvé aucune difficulté à appuyer les idées mises de l'avant dans ce mémoire sur l'agriculture.

Notre mémoire se limite à reprendre les points de discussion soulevés par le ministère des Finances. Nous n'avons pas abordé le sujet plus vaste du financement agricole. Nous croyons toutefois que pour trouver les bonnes réponses aux questions soulevées dans le document de travail, il faut regarder le problème sous un angle plus large. Deux domaines très vastes et très complexes se chevauchent ici. Il y a d'une part le financement de l'agriculture, et d'autre part, la fiscalité, dont bien des aspects demandent encore à être définis avant que l'on puisse s'attaquer aux questions qui intéressent exclusivement l'agriculture.

Il nous semble donc que si l'on veut trouver les solutions à ces problèmes particuliers, il faut tout d'abord trouver un équilibre, un point commun entre tous les aspects, et intégrer les questions fiscales et les questions agricoles à un plan général d'économie agricole.

Comme je l'ai fait remarquer, notre mémoire s'en tient à ces trois sujets. Nous avons cru comprendre d'après les remarques du ministre qu'il a élargi, ou en tout cas essayé d'élargir, votre ordre de renvoi, et qu'il vous a demandé de faire rapport sur l'ensemble du secteur agricole. Je sais que vous vous y êtes opposés, mais il vous sera difficile de répondre à ces trois questions sans examiner l'ensemble du problème.

Notre document est un véritable mémoire, en ce sens qu'il traite sans détours des trois questions posées, mais je pense que pour nous, la question la plus importante soulevée dans le document de travail est celle du transfert d'une génération à l'autre. Vous la verrez poindre sous chacune de nos questions et de nos réponses. La question des institutions financières est également importante, et surtout celle des obligations agricoles, sur laquelle je reviendrai plus tard.

En ce qui concerne le secteur agricole en général, nous estimons qu'il éprouve de véritables difficultés financières. Nous pensons être bien placés pour en juger. Nos membres de la Saskatchewan surtout, pourront vous dire combien sont étroits les liens qui unissent les coopératives de crédit à l'agriculture.

Dans deux ans, le mouvement fêtera le cinquantième anniversaire de son établissement en Saskatchewan. C'était

[Texte]

understand why the credit union movement grew up. It was in response to very cyclical and very difficult financial problems then, and we still work closely with the farm community. A majority of the board members in Saskatchewan are farmers, so the credit union system, at least in a couple of provinces—Manitoba and Saskatchewan—is very much invested with agricultural ideas and ideals, an almost agricultural culture.

[Traduction]

dont en 1937. Vous comprenez pourquoi le mouvement des coopératives de crédit a grandi. Il a grandi en réponse à des difficultés financières extrêmes et cycliques, et nous continuons de travailler en étroite collaboration avec les agriculteurs. En Saskatchewan, la majorité des membres du conseil d'administration sont des agriculteurs, et le mouvement des coopératives de crédit est donc, du moins dans certaines provinces—au Manitoba et en Saskatchewan, très proche des idées et des idéaux du monde agricole, presque partie intégrante de cette culture.

• 2120

The government expenditures in the sector, according to the schedule B of our submission, have fallen over the last few years. Since 1963 they have fallen from 3.1% of total government expenditures, federal and provincial, to 1.9% of government expenditures, federal and provincial. There is a really broad question that I think you do have to grapple with: Should that fall any further? That is really the question that has to be answered. Yes, you are looking at how you are going to deliver that 1.9%, but you also have to answer: Are you going to maintain it at 1.9%? Are you going to let the balance between federal and provincial expenditures change? It has been changing over that same 20-year period.

The Chairman: It is the same . . . the ratio of farmers to other workers, is it not?

Mr. Guss: That is exactly what you have to look at. You have to measure it against . . .

The Chairman: Yes, I just wanted you to . . .

Mr. Guss: Right. It is a fair comment. You have to measure it against GDP from the farm sector, employment in the farm sector. But on the other hand, I think you have to look at regional jobs and whether or not you want to keep jobs in the regions. Maybe there is something to be said for not having people continue to move and migrate. But those are different issues. They are beyond the scope of what we should be looking at tonight. I just want to leave the message that this is important.

It is our view that this work has to be done even if you do not do it here. In dealing with Statistics Canada, in order to get the statistics that appear in our report, we specifically asked them to provide us with additional information, and since we would not have it on time to write our brief, we went out of our way to suggest that they send it directly to your committee. They may well have done that; I cannot say. But I hope Statistics Canada have responded directly to you with the kinds of information we were asking them for. In your questions, you might want to explore what that was with Mr. MacDonald, who has been in touch with them.

The issues we are dealing with have proven to be intractable. They are difficult both in the broad sense, the broad issues I was raising, and they are difficult on the specifics. The broad ones, it seems to us, are the incredible increase in capital requirements—you were talking about it with the last witnesses—what is the appropriate debt-equity ratio for a farming

Selon l'Annexe B de notre mémoire, les dépenses du gouvernement dans ce secteur ont diminué au cours des dernières années. Depuis 1983, elles sont passées de 3.1 p. 100 à 1.9 p. 100 des dépenses gouvernementales totales, fédérales et provinciales. Je pense qu'il faut vraiment se poser la question suivante: devraient-elles tomber encore plus bas? C'est une question vraiment essentielle. Oui, vous vous demandez comment vous allez pouvoir fournir ce 1.9 p. 100, mais vous devez aussi vous demander: allons-nous maintenir cette participation à 1.9 p. 100? Allez-vous permettre que le rapport entre la participation fédérale et la participation provinciale change? Il a changé pendant ces 20 années.

Le président: Le rapport entre le nombre de fermiers et celui des autres travailleurs est resté le même, n'est-ce pas?

Mr. Guss: C'est exactement ce que je voulais dire. Vous devez le mesurer par rapport . . .

Le président: Oui, je voulais simplement . . .

Mr. Guss: Vous avez raison, l'observation est juste. Il faut les mesurer par rapport au PDB du secteur agricole, par rapport à l'emploi dans ce secteur. Mais par ailleurs, il faut je pense tenir compte de la situation de l'emploi dans la région et décider si vous voulez ou non garder ces emplois sur place. Il y a aurait peut-être avantage à ce que les gens prennent racine plutôt que de continuer à migrer. Mais c'est là un tout autre sujet qui va bien au-delà de ce qui nous occupe ce soir. Je voulais simplement faire comprendre que c'est important.

Nous estimons que cela doit être fait, même si vous ne le faites pas, ici. Lorsque nous avons contacté Statistique Canada pour obtenir les chiffres que nous citons dans notre rapport, nous leur avons demandé de nous donner des renseignements supplémentaires; comme ils ne pouvaient pas nous les fournir à temps pour notre exposé, nous avons pris la peine de leur demander qu'ils les envoient directement au Comité. Ils l'ont peut-être fait, je n'en sais rien. Mais j'espère qu'ils vous auront directement transmis les renseignements que nous avons demandés. Vous pourrez peut-être demander tout à l'heure de quoi il s'agissait à M. MacDonald, qui était en contact avec Statistique Canada.

Les questions qui nous préoccupent se sont montrées tenaces, tant dans leur aspect général que dans les détails. Sur le plan général, il y a, à notre avis, l'incroyable augmentation des besoins en capitaux—vous en parliez tout à l'heure avec les témoins qui nous ont précédés, qu'est-ce qui représente actuellement un ratio dette-actif raisonnable pour une

[Text]

business now, the broad issue of intergenerational transfer, the long-term instability in the sector. It is a cyclical industry, more cyclical than many others due to things like weather, due to the price changes in world markets. That has been coupled with a relative decline in its importance in Canada, as we have already mentioned.

There is also a short-term crisis. Again, you have heard over and over about the cost price squeeze. Yes, interest costs have gone up; so have many other costs, and internationally, prices have been brought down. Finally, there is that point of international competition and the well organized way in which other governments have brought support to the agricultural industry in their countries.

On the specifics, the discussion paper really seems to be trying to fix the whole problem by dealing with financing costs and tax costs, and they are really two limited aspects of the problem. But let me address the three issues: the restricted use of farm losses, the capital gains issue and the agri-bonds, just very briefly.

On restricted use of farm losses, we have said that part-time farmers should have full use of their losses if they are in farming for profit. We realize some of you think it is very difficult to define that, but basically, we think you can determine, and that Revenue Canada can determine, whether or not somebody is in farming on a bona fide basis, and they ought to be getting full deduction for their losses.

• 2125

The result of their not getting it is they are limiting their activities in the farming sector. They are limiting their losses to \$5,000. I am not saying it is great if they lose more, but we do not see why there should be that kind of a cap.

We also think the other side of that coin is you have to clarify the profitability criterion. A first step, for example, in that area would be updating of the interpretation bulletins. There are two of them that are really pertinent. One of them has not been changed since 1978. One of them has not been changed since 1980. We think that would be very helpful as a first step in clarifying it.

On the capital gains issue, we suggested in the brief that there should be an additional capital gain deferral. We think the new RRSP rules are very helpful. Maybe we should wait until we see how they work out. They have not been in effect that long, and maybe there should not be a new capital gain deferral for exemption until we see that. But our members in general are in favour of an additional capital gain exemption or deferral.

We have said it should be specifically for transfers within the family. But we do not want you to see that in isolation. We did not put it in the brief, but we remind you that the co-op sector turned out a task force report. It has been sent to all MPs. It was completed last May. We distributed it before the election, but then we distributed it to all MPs again after the

[Translation]

entreprise agricole, le transfert à une nouvelle génération, l'instabilité à long terme du secteur. C'est un domaine plus cyclique que bien d'autres, car il est soumis aux variations météorologiques, et aux fluctuations des prix sur les marchés internationaux. Tout cela s'ajoute à un relatif déclin d'importance au Canada, comme nous l'avons déjà dit.

Il y a également une crise plus immédiate. Vous avez entendu parler *Ad nauseam* de la réduction des marges de profit. C'est vrai, le coût des intérêts a augmenté, comme bien d'autres coûts, et les prix internationaux ont baissé. Enfin, il faut faire face à la concurrence internationale, et à l'appui bien organisé que les autres gouvernements consentent à leur agriculture.

Lorsque l'on en vient aux détails, le document de travail semble vouloir tout résoudre en limitant les coûts de financement et les coûts fiscaux, alors que ce ne sont là que deux aspects du problème. Mais permettez-moi de dire quelques mots sur les trois questions: la restriction des pertes agricoles, les gains en capital et les obligations agricoles.

Sur la question de la restriction des pertes agricoles, nous avons dit que les agriculteurs à mi-temps devraient pouvoir déduire toutes leurs pertes, s'ils exploitent leur ferme dans le but de réaliser des bénéfices. Nous savons que certains d'entre vous estiment qu'il est très difficile de déterminer si tel est le cas, mais nous pensons que c'est possible, que Revenu Canada peut juger si telle exploitation est légitime ou non, et si elle l'est, les pertes devraient être déductibles sans restriction.

A cause de cette restriction, les exploitants limitent leurs activités. Ils ne veulent pas perdre plus de 5,000\$. Je ne veux pas dire qu'ils devraient perdre davantage, mais je ne vois pas pourquoi on devrait leur imposer ce genre de plafond.

Nous estimons qu'il faut aussi définir clairement le critère de rentabilité. On pourrait, par exemple, commencer par mettre à jour les bulletins d'interprétation, dont deux sont vraiment pertinents. L'un d'entre eux n'a pas été modifié depuis 1978, et l'autre depuis 1980. Je pense qu'une mise à jour serait déjà une bonne chose.

Quant aux gains en capital, nous préconisons dans notre mémoire l'introduction d'un nouveau système de reports des gains en capital. Les nouveaux règlements concernant les REER sont à notre avis très utiles. Peut-être devrions-nous attendre de voir comment ils fonctionnent, puisqu'ils ne sont qu'en vigueur que depuis peu; peut-être vaudrait-il mieux attendre avant d'introduire de nouvelles mesures, mais dans l'ensemble, nos membres sont pour l'introduction d'une nouvelle exonération ou d'un nouveau report des gains en capital.

Nous avons dit que cela devrait être possible en particulier pour les transferts entre générations. Mais il ne faut pas prendre cette remarque hors contexte. Nous ne l'avons pas mentionné dans le mémoire, mais je tiens à vous rappeler que le mouvement des coopératives avait créer un groupe de travail dont le rapport a été distribué à tous les députés avant les

[Texte]

election. We have distributed an excerpt from it. It is from page 65 of the report.

Basically what we suggested is that a mechanism be developed that would permit farmers who do not have sons, and young farmers or start-up farmers who do not have fathers, to use some kind of land exchange or farm exchange so that if they worked their deal through this land exchange, which we have described as a co-operative, they would be able to get the benefits that are normally available to fathers and sons.

We have given a fair amount of thought to the models. It could take on other roles in the farming community. It could actually end up owning land and renting land at low cost to young farmers. It could take an equity position.

We recognize that land banks raise a lot of red flags. Some people are in favour, some against. Some say they work; sometimes they do not. If this got into land banking, at least it would be controlled by farmers. Farmers would be setting the policies.

Again, I will not dwell on it. We simply want you to see our recommendation on family farm transfers in the context of trying to make those tax breaks for family transfers available to more people.

The third issue is on agri-bonds. We have come out very clearly. We feel the benefits can be easily misdirected. There is what is being called "leakage". We think money would be diverted from other uses. In other words, there would be what is called "distortion", and we think there is no clear limit on the cost to government.

Our view on the other side is clear. We would prefer identification of the type of farm that should be helped, the attributes of the farm or farmer that should receive assistance. Once that is identified, government should be providing direct assistance through grant or subsidy. If the committee decides to recommend that the tax system is the way to go, then we would be in favour of a tax credit, rather than some kind of deduction or some kind of after-tax financing like the agri-bond or the small business development bond.

We are, to be clear, against the agri-bond and the small business development bond and very much in favour of a tax credit, if the tax system is going to be used at all. With a tax credit, you control leakage. You can direct the benefit very clearly. You are treating rich and poor farmers in the same way. You are treating all the financial intermediaries in the same way. You can control the level of benefit to the farmer, as well as the total level of benefits in the system. I would also note that we hit this point in our budget brief, which was submitted a couple of weeks ago to the Hon. Barbara McDougall, Minister of State for Finance.

[Traduction]

élections de l'été dernier. Nous l'avons ensuite distribué à nouveau à tous les députés après les élections. Nous en avons distribué un extrait, à partir de la page 65.

Nous suggérons l'établissement d'un mécanisme qui permettrait aux agriculteurs qui n'ont pas d'Office, ainsi qu'aux jeunes agriculteurs ou aux débutants qui n'ont pas de père, de bénéficier des avantages normalement réservés au transferts de père en fils, s'ils entraient dans ce que nous avons appelé une coopérative, et qui serait en quelque sorte un échange de terre ou d'exploitation.

Nous avons longuement réfléchi à ces modèles. Il pourrait jouer d'autres rôles dans les milieux agricoles. Il pourrait éventuellement détenir des terres et les louer à bas prix à de jeunes agriculteurs. Il pourrait détenir des parts.

Ni n'ignorons pas que les banques de terres suscitent bien des hésitations. Certains sont pour, d'autres contre. Si l'on créait une banque des terres, au moins, elles seraient contrôlées par les agriculteurs. Ils décideraient eux-mêmes des politiques.

Encore une fois, je ne veux pas m'attarder sur ce sujet. Je vous demande simplement de tenir compte de notre recommandation sur les transferts familiaux afin d'essayer d'étendre ces avantages fiscaux à un plus grand nombre.

La troisième question est celle des obligations agricoles. Nous nous sommes prononcés très clairement. Elles peuvent notre avis très facilement être utilisées à d'autres fins. Il risque d'y avoir des «fuites». Nous pensons qu'il serait possible de détourner les fonds. Autrement dit, il y aurait «distorsion» et à notre avis, on ne sait pas ce qu'il pourrait en coûter au gouvernement.

Notre point de vue est clair. Nous préférions que l'on définisse quel genre de fermes, d'agriculteurs, devraient bénéficier d'une aide. Cela fait, le gouvernement devrait accorder des subventions ou des subsides directs. Si le Comité penche en faveur du système fiscal, nous préconiserions un crédit d'impôt, plutôt qu'une déduction ou qu'un financement «après impôt» comme l'obligation agricole ou l'obligation pour le développement de la petite entreprise.

Nous sommes donc contre les obligations agricoles et les obligations pour le développement de la petite entreprise, et nous sommes pour un crédit d'impôt, si l'aide doit venir du système fiscal. Le crédit d'impôt permet de contrôler les fuites. Les prestations ne vont qu'à ceux qui y ont droit. Vous traitez les agriculteurs riches ou pauvres de la même façon. Vous traitez tous les intermédiaires financiers de la même façon. Vous pouvez contrôler le niveau des prestations, ainsi que le niveau total des avantages consentis. Je vous signale que nous en avons parlé également dans notre mémoire sur le budget que nous avons présenté il y a environ deux semaines à l'honorable Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances.

So the government papers really only address those three issues. We have taken a position on each issue. But I would say

Les documents de travail du gouvernement n'abordent donc que ces trois questions et nous avons pris position sur chacune.

[Text]

more that we have taken those positions so as to stake a claim in the discussion. We are a financial institution; but as you know, we are democratic. As democratic institutions, we represent our members. A significant portion of our members derive income from agriculture and from the agricultural community. Because we are regionally based, we are susceptible to what happens in the farming community—more, for example, than are the banks who have the national base.

I guess I should reiterate our main point, even though you are probably a little sick of it already, and I promise to be quick. In making your recommendations, you are going to create winners and losers whenever you use the tax system or whenever you create a government program. You have people who gain and people who lose a little bit. We think you have to take your action in the broader context of managing farm costs and farm prices. Any actions you take, any partial solutions, especially with respect to financing costs and tax costs, will not resolve the issues. You will just make it, in our view, more difficult for the next generation to figure out how to resolve the issues they face. The whole system will be that much more complex.

You can act on these small issues. Maybe you have to, but you must do it with the broader plan in mind. You really need a blueprint on where you are going in the whole agricultural community before you start to take the small steps. I would say finally that we are prepared to participate in that discussion. We would very much like to. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman. Mr. Guss, I just want to join with the chairman in welcoming you to the committee tonight. You have a very thoughtful brief. I am interested to know, Mr. Guss, whether you are from Saskatchewan yourself.

Mr. Guss: I am actually from New Brunswick, which is why I am interested in fishing and mentioned a few of the other sectors.

Mr. Foster: I see. Thank you. I wondered about that, since your group is very close to the agriculture community, especially in Saskatchewan. Have the contents of the brief been generally discussed with your farmer clients?

Mr. Guss: Very widely. And there is an attachment to the brief indicating that we surveyed widely in Saskatchewan. We do not have results from Manitoba, but we have talked over the same issues informally with our farmer members and the credit unions active in the farms in Manitoba. So the issues and the way we have addressed them come very much out of the farming community. Maybe Mr. MacDonald or Mr. Wouters would like to add to that on the questionnaire and the survey results.

Mr. T.W. MacDonald (Manager, Research, Canadian Co-operative Credit Society): Mr. Chairman, I am not sure that was the question being raised. I am sorry.

[Translation]

Mais nous l'avons fait surtout pour faire comprendre notre point de vue dans cette discussion. Nous sommes une institution financière, mais comme vous le savez, nous sommes une institution démocratique. À ce titre, nous représentons nos membres. Un grand nombre d'entre eux tirent leurs revenus de l'agriculture et de la collectivité agricole. Comme nos institutions sont régionales, elles se ressentent davantage que les banques nationales, par exemple, des événements qui touchent les communautés agricoles.

Je vais vous rappeler, encore une fois, le point essentiel de notre document, même si vous en avez sans doute assez de l'entendre. Je promets d'être bref. Si, dans vos recommandations, vous préconisez l'utilisation du système fiscal ou la création d'un programme gouvernemental, vous allez faire des gagnants et des perdants. Certains y gagnent, d'autres y perdent. Nous estimons que vous devez tenir compte du contexte plus général du contrôle des coûts et des prix agricoles. Aucune mesure, aucune solution partielle, surtout en matière de coûts de financement et de coûts fiscaux, ne résoudra les problèmes. Vous ne ferez, à notre avis, que compliquer la tâche de la génération suivante, qu'accroître la complexité du système.

Vous pouvez prendre des mesures pour éliminer les problèmes secondaires, peut-être y êtes-vous obligés, mais vous devrez le faire dans le cadre d'un plan plus vaste. Vous devez vraiment dresser un plan de stratégie agricole, avant d'entreprendre quoi que ce soit. Je tiens enfin à vous dire que nous sommes prêts à participer à la discussion. Que nous en sommes désireux. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président. Monsieur Guss, je voudrais m'associer au président pour vous souhaiter la bienvenue. Votre mémoire est très bien fait. Je voudrais savoir, monsieur Guss, si vous-même êtes de la Saskatchewan.

M. Guss: Je viens du Nouveau-Brunswick, et c'est pourquoi je m'intéresse aux pêches et j'ai mentionné quelques autres secteurs.

M. Foster: Je vois. Merci. Je me suis posé la question, car votre groupe a des liens très étroits avec la communauté agricole, surtout en Saskatchewan. Avez-vous parlé de ce mémoire avec vos clients agriculteurs?

Mr. Guss: Beaucoup. Nous avons indiqué en annexe que nous avions fait une grande enquête d'opinions en Saskatchewan. Nous n'avons pas les résultats du Manitoba, mais nous avons discuté des mêmes points avec les agriculteurs membres et les coopératives de crédit dans les régions rurales du Manitoba. Les points de vue exprimés sont donc largement inspirés par les agriculteurs. M. MacDonald ou M. Wouters, pourrait peut-être vous donner davantage de précision sur le questionnaire et les résultats de l'enquête.

Mr. T.W. MacDonald (directeur de la recherche, Canadian Co-operative Credit Society): Monsieur le président, je ne crois pas que cela ait un rapport avec la question. Pardonnez-moi.

[Texte]

Mr. Foster: No. I would be interested to know just how wide a consultation you have had, although from your questionnaire it is obvious it is a primary concern of your membership and so on.

I think, if I recall correctly, you have about 5% or 7% of Saskatchewan as to the debt capital out there in agriculture.

Mr. MacDonald: No. I think the figures we have used ran it closer to 20%. The same figures, I believe, are available from the Department of Agriculture in Saskatchewan.

Mr. Foster: I see. It is about the same as the provincial government. I remember when Mr. Hepworth was here a couple of days ago, and I notice that the figures are just about the same as those of the provincial government. I recalled a figure of 5% or 7%. Anyway, I am interested to know how seriously you view the farm debt crisis. The department of the Farm Credit Corporation has suggested that 17% of our farmers are in serious financial difficulty. Do your branches see that as a real crisis, or do they just see it as part of the ebb and flow of business and so on?

• 2135

Mr. Guss: As a first cut at that or just before we answer it, the figure you have, the 7%, is a national figure. In other words, nationally the movement is \$20 billion strong at the local level and that includes 7% of the agricultural market. In Saskatchewan the credit unions have 20% of the market and it is 30% of their portfolio. So that is on the figures.

On your broader question, the words that come to mind are, we see it as a looming crisis. Many aspects of it are immediate. It is clearly immediate for a proportion of the community. Maybe as many as 5% are in distress. Maybe 10% are in trouble. Maybe it is the 17% that the Farm Credit Corporation mentions, but it clearly has to be taken seriously.

That does not mean it is more or less serious than the financial difficulties faced by other sectors. But we are certainly treating it as a crisis and we are preparing our credit unions in Saskatchewan accordingly. They are gathering extra liquidity for the next couple of years to make sure they can manage through an agricultural crisis.

Mr. Foster: Are you waiting for the government to come along with some kind of debt restructuring program or do you consider your clients your responsibility, that it is up to you to set aside or reschedule the debts and work those who are capable of moving into a positive cashflow position to work it through with them?

Mr. Guss: There are many answers to that question.

Maybe I should start with the Saskatchewan moratorium and point out that before the government imposed the moratorium, the Saskatchewan system had offered to put it into place voluntarily. It really was a non-issue for the credit

[Traduction]

M. Foster: Non. Je voulais simplement savoir dans quelle mesure vous avez consulté les fermiers, bien que votre questionnaire montre clairement que la question intéresse vos membres, et ainsi de suite.

Si je me souviens bien, votre part de la dette agricole en Saskatchewan s'élève à environ 5 ou 7 p. 100.

M. MacDonald: Non, d'après nos chiffres, je pense que c'est plutôt autour de 20 p. 100. Les chiffres sont disponibles, je crois, auprès du ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan.

M. Foster: Je vois. C'est à peu près la même part que celle du gouvernement provincial. Je me souviens avoir noté il y a quelques jours, lorsque nous avons entendu le témoignage de M. Hepworth, que votre part était à peu près la même que celle du gouvernement provincial. Il me semblait que c'était 5 ou 7 p. 100. Quoi qu'il en soit, je voudrais savoir si vous jugez que l'endettement des exploitations agricoles atteint des proportions graves. La Société du crédit agricole prétend que 17 p. 100 des agriculteurs éprouvent de graves difficultés financières. Vos succursales considèrent-elles cela comme une situation de crise ou tout simplement le résultat des aléas du monde des affaires?

M. Guss: Je voudrais préciser avant de répondre à votre question que le chiffre que vous avez, 7 p. 100, vaut à l'échelle nationale. Cela signifie que l'ensemble représente 20 milliards de dollars, à l'échelle locale, dont 7 p. 100 correspond à la part du marché agricole. En Saskatchewan, 20 p. 100 du marché revient aux caisses de crédit, ce qui correspond à 30 p. 100 de leur portefeuille. Voilà donc pour les chiffres.

Quant à votre autre question, je vous dirai spontanément que la crise point. On en voit déjà les principales caractéristiques et certaines personnes en souffrent déjà manifestement. Peut-être qu'entre 5 et 10 p. 100 des gens souffrent déjà de graves difficultés financières. Cela correspond peut-être au 17 p. 100, chiffre cité par la Société du crédit agricole mais il faut absolument que l'on prenne les choses au sérieux.

Cela ne signifie pas que ces difficultés financières sont plus ou moins graves que celles des autres secteurs. Quant à nous, nous réagissons comme nous le faisons face à une crise et cela se reflète dans les préparatifs de nos caisses de crédit en Saskatchewan. En effet, les caisses amassent davantage de liquidités en prévision des prochaines années afin de parer à la crise agricole.

M. Foster: Attendez-vous que le gouvernement offre un programme de restructuration de la dette ou bien pensez-vous que vous êtes responsables de vos clients, et qu'il vous incombe de prolonger ou de reporter les dettes en travaillant avec ceux qui sont en mesure de retrouver une situation de liquidité positive?

M. Guss: Votre question appelle beaucoup de réponses.

Commençons par le moratoire que le gouvernement a imposé. Bien avant que le gouvernement n'agisse, les institutions financières l'avaient offert. Ainsi, les caisses de crédit l'ont accepté très harmonieusement tout simplement parce que

[Text]

unions there, simply because in the farming communities the majority of the boards of the credit unions are, in fact, farmers involved in the industry.

So people were being judged by their peers and the farmers themselves would normally take the advice of the boards in those communities. By that I mean that if the board said: Your time is up; your farm really is not viable; you have to close down and sell out. The farmer was usually persuaded. There were very few cases like that in our credit unions and in almost all cases it was rescheduled. There were work-out plans put in place. If it happens on a massive scale, I am not sure we will be able to handle it. But that is what we are preparing ourselves for. So that brings me back to the first part of your question: Is it our responsibility or is it the government's responsibility?

I guess the government has made it its responsibility. It is spending, aside from tax incentives—governments altogether—1.9% of their gross expenditures on farm support systems, a higher degree if you take into account the tax incentives.

I guess our question is: How best is the government going to go about targeting that? We would like to work with governments in coming up with those solutions. Certainly we are taking some responsibility and are prepared to continue to do so.

I am trying not to avoid your question, but it is a very broad one.

Mr. Foster: I did not think it was so broad. It seems to me you have 39,000 farmers out there who have a criterion of less than 15% equity, or they are paying more than 40% of their gross revenues to manage their debt, or they are borrowing more money than they are spending on capital assets. Some of those people are hoping they will have a benevolent Farm Credit Corporation or Bank of Nova Scotia or caisse populaire or credit union.

• 2140

I take it from what you are telling me that you have in fact a system to set aside the debt, or to reschedule it. I would be interested to know, if you could answer that question, just how you would do it. Can you give me a typical example and what kind of recommendation you think this committee should be making to the House of Commons as to what action the federal government or its agencies, such as the Farm Credit Corporation, should take with this problem?

Mr. Guss: First I should say I would like one of our people from Saskatchewan to deal with the specific mechanics of how they deal with rescheduling.

On the broader issue of what the government should do, or what the whole community should do, the combination of the difficulty of intergenerational transfer and the capital cost of entering farming we see as two of the critical items. That is why we came up in the task force report with this idea of finding ways to get equity into the farms, equity in addition to

[Translation]

dans les régions rurales, la majorité des administrateurs des caisses de crédit sont effectivement des agriculteurs.

Les gens se présentaient donc au jugement de leurs pairs et les agriculteurs retenaient d'habitude le conseil des administrateurs des caisses. En effet, quand le conseil d'administration d'une caisse disait à un agriculteur que l'échéance était arrivée, qu'il fallait vendre l'exploitation agricole parce qu'elle n'était plus viable, les agriculteurs ne faisaient habituellement pas de difficulté. Les cas ont été très rares dans nos caisses de crédit car la plupart du temps on a reporté l'échéance de la dette. On a instauré des plans de rechange. Dans les cas d'envergure, je ne suis pas sûr que nous puissions en faire autant. Cependant, nous nous préparons. J'en arrive donc à la première partie de votre question: est-ce notre responsabilité ou celle du gouvernement?

Je suppose que le gouvernement a décidé d'assumer cette responsabilité. Outre les encouragements fiscaux, les gouvernements, tous les paliers ensemble, consacrent 1.9 p. 100 des dépenses brutes pour venir en aide au secteur agricole, et ce pourcentage est plus élevé quand on y fait intervenir les encouragements fiscaux.

Vous me demandez donc: comment le gouvernement doit-il s'y prendre pour que les choses soient au mieux? Nous voudrions collaborer avec les gouvernements pour trouver des solutions car déjà nous assumons certainement une part des responsabilités et nous sommes prêts à continuer.

Je n'essaie pas d'éviter votre question mais je pense qu'elle est très vaste.

M. Foster: Je ne la voulais pas aussi vaste. Il me semble que 39,000 agriculteurs se retrouvent avec un avoir net de moins de 15 p. 100 et que plus de 40 p. 100 de leurs revenus bruts sert à rembourser leur dette. Dans d'autres cas, les agriculteurs empruntent davantage qu'ils n'investissent dans des biens d'équipement. Certains d'entre eux espèrent que la Société du crédit agricole, la Banque de la Nouvelle-Écosse, les Caisses populaires et les Caisses de crédit se montreront clémentes.

Si j'ai bien compris, vous avez déjà prévu un mécanisme pour reporter l'échéance de la dette. J'aimerais savoir comment vous vous y êtes pris. Pouvez-vous me donner un exemple dont on pourrait faire une recommandation de la part du Comité à la Chambre des communes pour que le gouvernement fédéral et ses organismes, comme la Société du crédit agricole, puissent offrir une solution à ce problème?

Mr. Guss: Je préférerais qu'un des représentants de la Saskatchewan vous explique les mécanismes du rééchelonnement de la dette.

Cependant, d'une façon générale, c'est-à-dire quant à ce que le gouvernement ou la collectivité devraient faire, nous pensons qu'il y a deux éléments fondamentaux, c'est-à-dire la difficulté de la cession par héritage et le loyer du capital nécessaire pour se lancer en agriculture. Voilà pourquoi, dans le rapport du groupe du travail, nous préconisons qu'on essaie de trouver le

[Texte]

what the start-up farmer can bring himself. A start-up farmer or a farmer in difficulty is looking for long-term, low-cost funding; and that is simply not a loan. Loans are not long-term, low-cost funding. There is long-term debt, but when you are looking for long-term, low-cost funding you are looking for equity.

What we are trying to propose, or find proposals for—and we are willing not only to put our own proposal in, but to sit and sort out with others theirs—is we are trying to write that debt-equity ratio. What we are saying is yes, that will lower the debt-servicing cost to farmers. It seems to us very few people are attacking it from that point of view, and that is an important angle to come at the problem from.

So I would say if you are going back to the House with recommendations, you ought to be looking for and recommending ways of getting new equity in farms. I think farmers have to start changing their feeling that they have to own the whole farm outright. Yes, they have to own a part of it. Yes, the family farm is very important to us. But there is no reason why somebody else, as long as it is a benevolent organization, farmer-controlled, cannot own in some sense, or lease in some sense, part of the farm at a lower cost to the farmer. So that is one kind of solution we are looking at or suggesting.

Mr. A. Peter Wouters (Vice-President, Development and Planning, Canadian Co-operative Credit Society): The mechanics relevant to work-outs in the agricultural situations we are using vary from local level to local level or area. But extending the term of the loan, rewriting—I am sure all these are included—and consolidating portfolios of loans, extensive counselling, in some cases where we can, where we can see the opportunity to assist through counselling, financial... and asking farmers to seek counselling from other professions, such as agrologists, etc.; external off-the-farm employment: some of them are rather interested in doing that if necessary to carry the farm; land sale or consolidation of parcels of land; reformations of parcels of land will take place...

Please bear with me. A lot of these... never do you get two the same. They are all different and require different skills.

I guess the other one I think is critical and very important is we in the Credit Union Central of Saskatchewan work extensively close with the provincial government, and always have; and as you are aware, agriculture is an acute opportunity—as I like to refer to it at this time—for the government, ourselves, and the communities.

• 2145

We work very closely with the government in delivering programs relevant to agriculture. We recognize that they are short-term solutions and do not necessarily address the long-range problem. But we also recognize that we have to get on and try to maintain before we can get onto the broader, larger picture.

[Traduction]

moyen d'injecter de l'avoir net dans les exploitations agricoles, en plus de ce que l'agriculteur débutant apporte lui-même. Un agriculteur débutant ou en difficulté cherche à obtenir un financement peu coûteux et à long terme. Il ne s'agit pas tout simplement d'un prêt. Les prêts ne sont pas à long terme et ils sont coûteux. Bien sûr, on peut avoir une dette à long terme, mais dans le cas qui nous occupe, il faut un financement peu coûteux et à long terme si bien qu'il faut de l'avoir net.

Nous essayons de proposer non seulement notre opinion, mais l'opinion concertée de gens intéressés. Nous essayons de calculer le rapport avoir-dette. Nous soutenons que cela abaissera le loyer de la dette des agriculteurs. Il semble que très peu de gens abordent la question de ce point de vue-là et selon nous, c'est un angle intéressant.

Si vous faites des recommandations à la Chambre, il faudrait que vous trouviez le moyen d'injecter plus d'avoir net dans les exploitations agricoles. Je pense que les agriculteurs doivent cesser de penser qu'il leur faut être propriétaires de toute l'exploitation agricole. Il faudrait qu'ils acceptent d'en être propriétaires d'une partie même si la ferme familiale est une chose fondamentale pour nous. Rien n'interdit que d'autres, à condition qu'il s'agisse d'une organisation éclairée et surveillée par les agriculteurs, ne puissent posséder la terre ou encore la louer en partie à un coût moindre pour l'agriculteur. Voilà le genre de solution que nous cherchons.

M. A. Peter Wouters (vice-président, Expansion et planification, Société canadienne des coopératives de crédit): Les mécanismes propres à régler la situation du secteur agricole varient dans notre cas suivant la région et la localité. En reportant la date d'échéance d'un prêt, en réécrivant le contrat et en consolidant les portefeuilles de prêts, grâce à des conseils abondants, quand nous le pouvons, quand nous pensons que nous pouvons aider les agriculteurs ainsi, des conditions financières... En demandant aux agriculteurs d'obtenir l'avis de représentants d'autres professions, comme les agrologues; l'emploi à l'extérieur de la ferme, car certains n'hésitent pas à y avoir recours si c'est pour sauver leur terre: la vente des terres et la consolidation des lopins de terre, la restructuration des lopins...

Ecoutez-moi. Jamais la même mesure ne s'applique au même cas. C'est toujours différent et cela exige des compétences différentes.

D'autre part, je pense qu'il est capital et fondamental que la centrale des caisses de crédit de Saskatchewan travaille en étroite collaboration avec le gouvernement provincial, ce qu'elle a toujours fait du reste. Tout le monde est conscient que l'agriculture offre des débouchés très intéressants pour le gouvernement, les bailleurs de fonds et la collectivité.

Avec le gouvernement, nous travaillons à mettre en oeuvre des programmes à l'intention du secteur agricole. Nous reconnaissions que ce sont là des solutions à court terme qui ne résolvent pas nécessairement les problèmes de longue haleine. Nous nous rendons cependant compte qu'ils ont leur utilité et que c'est par eux que passe une solution plus générale.

[Text]

So we not only deliver programs but work very closely and co-operatively to develop what the farm community needs, what would be helpful to it. We have very much enjoyed working in that capacity and being a bridge, so to speak, from the farm community to the government.

The Chairman: Thank you. Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman.

I would first like to congratulate the witnesses on their presentation and also to make mention of the importance and the impact of the credit union movement, in the Province of Saskatchewan in particular. I note that over half the population of Saskatchewan are members; and I know that in my home town of Swift Current, Pioneer and Western are among the largest credit unions in the country.

I want to go off on the business investment tax credit tangent for a moment, Mr. Chairman, because I think credit has enhanced some problems in the farm community, and may have resulted in lost tax revenue that might better have been placed elsewhere within the agricultural sector. It appears, according to 1981 figures, that the net tax revenue loss as a result of the investment tax credit is something in the order of \$150 million. The credit has induced an awful lot of new equipment flips, has enhanced the importation of the big-ticket items—the tractors and combines, from offshore or at least from outside of the country—and has induced many farmers to get themselves into a terrific debt position for the purchase of farm machinery and equipment.

I am wondering if in your discussions with your members and with your managers you have drawn any conclusions in regard to the business investment tax credit, the tax revenue loss to the government, and the added farce of the third party cash rebates on equipment purchases—purchases that may not be permissible at all. It seems to me that the farm community might well be looking for some sort of trade-off whereby the business investment tax credit, which appears to benefit a narrow wedge of very well-off farmers, might be transferred into some other benefit falling evenly throughout the agricultural sector. Do you have any comments on that?

Mr. Guss: I am not a “taxtician”, as I call them, and I do not profess to be or try to be, but it is interesting that you ask that question. I was just talking to a farmer friend of mine back home on Sunday. We were looking at different programs that could or would be available. He is a younger farmer who is trying to make a go of it as well as carry a job. One thing he ruled out was tax credits, taxation. He says that for the younger farmer, the farmer working his way into the agricultural business, taxation confuses a lot of things. It is not up-front and in many cases does not really help him or his peers. That is his perspective; I thought I would just add it. I have heard similar sentiments echoed back home at the regional or district meetings that I attend.

If anyone else wants to comment . . .

Mr. MacDonald: I will just reinforce what Peter has said. I believe if it is not present in the survey that is attached it

[Translation]

Ainsi, non seulement nous contribuons à la concrétisation des programme, mais nous travaillons en étroite collaboration avec les intéressés pour répondre aux besoins des agriculteurs. Nous avons beaucoup aimé travailler à ce titre et être en quelque sorte le lien entre les agriculteurs et le gouvernement.

Le président: Merci. Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président.

Je tiens à féliciter nos témoins qui ont fait un excellent exposé et je voudrais souligner l'importance du mouvement des caisses de crédit, en Saskatchewan notamment. Je remarque que la moitié de la population de la Saskatchewan en est membre et dans ma propre ville, Swift Current, les caisses de crédit Pioneer et Western sont parmi les plus importantes au Canada.

Je voudrais aborder la question du crédit d'impôt à l'investissement dans les entreprises, car je pense qu'il a été l'occasion d'aggraver les problèmes des agriculteurs et qu'il a entraîné un manque à gagner fiscal qui aurait très bien pu servir à aider le secteur agricole ailleurs. Selon les chiffres de 1981, le manque à gagner fiscal net provenant du crédit d'impôt à l'investissement représentait quelque 150 millions de dollars. Le crédit a été responsable de nombre de décisions peu opportunes concernant du matériel nouveau et il a contribué à l'augmentation de l'importation de grosses machines, des tracteurs et des moissonneuses-batteuses, qu'on allait acheter à l'étranger. Ce crédit a signifié que beaucoup d'agriculteurs se sont endettés énormément en achetant des machines agricoles.

Dans vos discussions avec les membres et les administrateurs, avez-vous tiré des conclusions concernant ce crédit d'impôt à l'investissement, le manque à gagner qu'il représente pour le gouvernement, et, ce qui est le bouquet, les rabais en liquidités offerts à des tierces parties lors de l'achat d'équipement. Ce sont des achats qui, du reste, ne sont peut-être absolument pas permis. À mon avis, il faudrait que les agriculteurs songent à renoncer au crédit fiscal à l'investissement parce qu'il semble avantager une petite poignée d'agriculteurs nantis, et à choisir plutôt un autre avantage, qui pourrait être réparti plus équitablement entre tous les agriculteurs. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

M. Guss: Je ne suis pas expert fiscal et je ne prétends pas l'être, mais je trouve intéressant que vous posiez cette question. Dimanche dernier, j'ai parlé à un ami agriculteur et nous essayions de voir quel programme devrait et pourrait être offert. C'est un jeune agriculteur qui essaie de démarrer tout en travaillant à l'extérieur. Il rejette d'emblée les crédits d'impôt, tout mécanisme fiscal. Il soutient qu'un jeune agriculteur, qui démarre dans le secteur, est encombré par ces mécanismes fiscaux. En effet, il ne s'agit pas d'argent sonnant et souvent cela ne l'aide en rien ni lui ni ses pairs. C'était son point de vue, et j'ai pensé vous le rapporter. Lors des réunions régionales ou de district, j'ai entendu sensiblement les mêmes propos.

Si quelqu'un d'autre a quelque chose . . .

M. MacDonald: Je voudrais aborder dans le sens de Peter. Je crois que même si on ne retrouve pas ces éléments dans le

[Texte]

certainly came out in the discussions we had with the people who were involved in completing that survey. The complexity and the number of tax programs has led to some results that were surprising to many farmers.

• 2150

I can only reinforce the feeling on the part of many of the farmers who are members of credit unions. The various programs, many of them tax-related, have an impact that is not always appreciated or understood by the farm members. That is the only extent we have looked closely at the business investment tax credit.

Mr. Guss: Just to put it in the context of the other things we have said, we were clearly stating a list of preferences in priority. We were saying we do not think you should solve the financing problem by use of deductions or small business bonds, which are after-tax financing, or the agri-bond, which is an after-tax break for the investor, because of the leakage. In fact, we were stating at the other extreme our preference is clearly for direct grants or subsidies—if the government is going to do something, to put it in that way.

But if you are going to use the tax system, especially with financing, if you are going to try to put cash back in the farmer's hands to lower his cost of financing, to lower his debt-servicing load, then in that case the tax credit is the best form of tax break to use, because you can put the money right into his hands. The bank does not siphon some off. The credit union does not siphon some off. The purchaser of the agri-bond does not siphon some off. So in that sense we are recommending the tax credit. But it is in that context.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): At this time there is really zero activity in land transactions—certainly in Saskatchewan, and I presume across the Prairies. Do you perceive that some sort of capital gains relief, in the sense of exemption either for intergenerational transactions or an across-the-board exemption, would stimulate activity? And what impact do you think it would have on land prices generally?

Mr. Guss: On the first part of your question, we really have not given a lot of thought whether it would actually stimulate the exchange. I suspect a general exemption from capital gains in the farm sector only would have an upward pressure on prices. In fact, it might lead to speculation in farm land and have very negative results. If it were a generalized removal of capital gains tax, then there would be no reason for funds to flow into farming more than any other sector. So it probably would not be too bad.

I am afraid that everybody's comments on capital gains tax, especially those of the kind of people who come to make presentations to you, are as personal as they are professional. There is a widespread interest in Canada among people who have funds to invest to see the capital gains tax gone.

[Traduction]

résultat de notre enquête, il n'en demeure pas moins qu'on a entendu les mêmes propos lors des discussions avec les gens qui ont répondu à notre sondage. La quantité et la complexité des programmes fiscaux ont donné des résultats qui ont étonné plus d'un agriculteur.

Je ne puis que me faire le porte-parole de beaucoup d'agriculteurs qui sont membres des caisses de crédit. Les divers programmes, dont bon nombre sont fiscaux, ont un résultat que les agriculteurs ne comprennent et n'évaluent pas toujours. Le seul programme que nous ayions examiné de près est celui du crédit fiscal à l'investissement des entreprises.

M. Guss: Pour situer les choses par rapport à ce que nous avons déjà dit, je vous dirai que nous avons établi un ordre prioritaire. Nous pensons que l'on ne doit pas tenter de résoudre le problème financier grâce à des déductions ou à des obligations à la petite entreprise, car il s'agit là d'un financement après impôt, que l'on ne doit pas non plus songer à des obligations agricoles, qui représentent un dégrèvement après impôt pour l'investisseur, étant donné les pertes que cela signifie. En fait, nous disons au contraire qu'il est évident que l'on doit avoir recours à des subventions directes, et cela dans la mesure où le gouvernement a l'intention de faire quelque chose.

Si l'on veut se servir de la fiscalité, surtout pour ce qui est du financement, il faut donner aux agriculteurs des liquidités qui leur permettent d'abaisser le loyer de la dette et à ce moment-là, c'est le crédit d'impôt qui est l'instrument le plus utile, car il offre de l'argent sonnant. La banque ne rogne pas cette somme, la caisse de crédit non plus. Celui qui achète une obligation agricole non plus. Voilà pourquoi nous recommandons le recours à un crédit d'impôt. Je vous en ai donné l'explication.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): A l'heure actuelle, les transactions immobilières stagnent, en tout cas en Saskatchewan et peut-être aussi dans les Prairies. Pensez-vous que si l'on offrait une aide du côté des gains en capital, c'est-à-dire une exemption dans le cas des cessions familiales ou encore une exemption universelle, on pourrait stimuler cette activité? À votre avis, quelle incidence cette mesure aurait-elle sur les prix fonciers en général?

Mr. Guss: Tout d'abord, nous n'avons pas réfléchi aux mesures qui pourraient stimuler les transactions foncières. Je soupçonne qu'une exemption universelle des gains en capital dans le secteur agricole ne pourrait pas manquer de faire grimper les prix. En fait, cela entraînerait des activités de spéculation sur les terres agricoles et aurait des résultats très néfastes. Par contre, si l'on supprimait tout impôt sur les gains en capital, rien ne motiverait les investisseurs à investir dans le secteur agricole plutôt que dans un autre. L'effet ne serait peut-être pas mauvais.

Je crains fort que l'opinion que vous donnent les témoins qui se présentent ici sur l'impôt sur les gains en capital soit tout aussi personnelle que professionnelle. Au Canada, les bailleurs de fonds ont tout intérêt à ce que l'on supprime l'impôt sur les gains en capital.

[Text]

Mr. MacDonald: If I could add just one point, in a second committee we are working with quite closely, involving individuals from the agriculture sector, government, university, and so on, an informal committee, it has been pointed out that the expectations in farming are slow to change, but they are changing and have changed. It is with that in mind that I would comment that we would not expect immediate change in land transactions or land values. It might happen over the next period of a year to two years. After that it is almost difficult to estimate what the consequence would be, given the changes that have taken place in perceptions of farming and the potential in farming as a business.

• 2155

The perceptions definitely have changed in the last year, and the people we talked to are much more conscious of the importance of it. As farmers and as financial institutions, we are certainly much more sensitive to agriculture as an enterprise.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Angus.

Mr. Angus: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Guss, let me first thank you and your colleagues for joining us tonight in discussing these very important issues. I want to ask you first about the excerpt from the National Task Force on Co-operative Development. You talk about a new kind of intermediary co-operative, in some ways I guess a bridge between the traditional family farm as we know it and allowing a new kind of family, if you like. How do you see this working and why? What is the need out there?

Mr. Guss: Let me start with the why and then go back to the mechanics.

The first time we reviewed this, a few years ago, we recognized that there are many special breaks for the family and we thought it is a bit quirky that a farmer who does not have a son is not going to get these breaks or that a young, starting farmer without a father in farming is not going to get these breaks. It seemed somewhat unfair. It also seemed that there might be a margin in there of saving for the community that could actually lower the price of the farm land.

If a farmer is going to sell his farm for \$1 million and have to pay tax on part of the capital gain but he can sell it to his son for \$1 million and pay much less tax, he is going to sell it for less to the son. He is going to be prepared to sell it for less. So if you can join a farmer who does not have a son with a start-up farmer who does not have a father, that farmer might be prepared to sell his farm for less.

You have to have an intermediary that will police it and make you have bona fide start-up farmers and not farm corporations; the farmers have never to have owned a farm before, all this kind of thing. So you need some kind of intermediary to act as the father-son . . .

[Translation]

M. MacDonald: Je voudrais ajouter quelque chose. Un comité officieux, regroupant des représentants du secteur agricole, du gouvernement, des universités et d'ailleurs, travaille en collaboration avec nous. Le comité a signalé que les ambitions dans le secteur agricole étaient lentes à être modifiées, mais qu'elles n'en évoluaient pas moins pour autant. En pensant à cela, je vous dirai que nous n'envisageons pas, suite à cela, des modifications immédiates dans les transactions et la valeurs des terres. Il faudrait peut-être un an ou deux, après quoi il est fort difficile d'évaluer les retombées, étant donné que l'opinion à l'égard du secteur agricole et du potentiel d'affaires qu'il représente aura changé entre-temps.

Les points de vue ont certainement changé au cours de l'année, et les gens sont beaucoup plus conscients que c'est important. Agriculteurs et établissements financiers sont beaucoup plus sensibles au fait que l'agriculture est une entreprise.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Angus.

Mr. Angus: Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, monsieur Guss, je voudrais vous remercier, vous et vos collègues d'être venus discuter ce soir avec nous de ces questions très importantes. Je vous interrogerai d'abord sur l'extrait du rapport du groupe de travail sur le développement du mouvement coopératif canadien. Vous parlez d'une nouvelle forme de coopérative qui serait en quelque sorte un intermédiaire entre l'exploitation familiale traditionnelle que nous connaissons et un autre genre de famille. Comment cela marcherait-il? Quel est le besoin?

M. Guss: Je vais tout d'abord vous expliquer le pourquoi et je reviendrai ensuite à la formule même.

La première fois que nous avons examiné cela, il y a quelques années, nous avons reconnu qu'il y a beaucoup d'allégements spéciaux pour la famille et nous avons pensé qu'il n'était pas tout à fait normal qu'un agriculteur qui n'a pas de fils ne puisse pas bénéficier de ces allégements ou qu'un jeune agriculteur qui démarre sans avoir un père dans le secteur ne puisse en bénéficier. Cela semblait un peu injuste. Il semblait également que l'on pourrait ainsi réaliser une marge d'économie pour la collectivité et finalement diminuer le prix des terres.

Si un agriculteur décide de vendre son exploitation 1 million de dollars, il doit payer des impôts sur une partie de la plus-value, alors qu'il peut la vendre à son fils 1 million de dollars également et payer beaucoup moins d'impôts, il va la vendre moins cher à son fils. Il acceptera de vendre moins cher. Si vous pouvez donc considérer un agriculteur qui n'a pas de fils et veut vendre, et un agriculteur qui démarre dans le secteur et n'a pas de père agriculteur, celui qui veut vendre sera peut-être disposé à vendre moins cher.

Il faut évidemment un intermédiaire pour s'assurer qu'il s'agit bien d'agriculteurs qui démarrent et non pas de sociétés agricoles; il faut que les intéressés n'aient jamais été propriétaires d'une exploitation, etc. Il faut donc avoir un intermédiaire pour faire la relation père-fils . . .

[Texte]

Also, taking it a step further in the mechanics, that intermediary could actually purchase the land instead of just being an exchange. In my first model it is just an exchange; in the second model it could actually purchase the land and give the selling farmer a break so he would sell for less. The intermediary could sell at market value and derive a profit. That profit could then be invested in the farm at low interest. There would be extra cash lodged in the intermediary, whether it is a co-operative, a partnership or whatever.

I can go on at length with different kinds of models with different bells and whistles, but I do not think that is the idea. The point is that you could use this to exploit a margin that would be available in the sale of farms to the co-op if the selling farmer was going to get the break.

Mr. Angus: Do you see it as the co-op being the ultimate owner, or sort of a transition?

Mr. Guss: It would be in transition. It would only hold it in order to sell to someone who met the criteria. But it would derive a profit, because it would sell to the farmer at a lower price. He would be willing to sell for less.

Mr. Angus: Why not offer it just to the co-op, rather than have the co-op as a transition body, under the same kind of tax breaks you are talking about?

Mr. Guss: That would be a third mechanism or model, but then you are starting to drift away from the ideal of the family farm.

If you set as one of your principles—and our members tend to do so—that there be the maintenance of the family farm, then the idea would be to sell it and pass it on. A co-operatively held land bank controlled by farmers would not be anathema to our members, but I think they would prefer to see it passed on and sold. That is why it took that form in the task force report.

• 2200

Mr. MacDonald: An important aside to perhaps add to that is that we would not view the formation of such an intermediary as being a solution to the overall problems facing the industry. It would be one step, with other steps if appropriate, that might resolve the shorter term as well as the longer term concern. So it would be within the context of other actions and other directions and perhaps a broader strategy or a new strategy for agriculture within the country.

Mr. Guss: Mr. Chairman, if I may, one of your members wanted to know why in that mechanism the co-op would be able to buy the property for less. The answer is that if the farmer were going to pay a full capital gains tax by selling it outside the family, he would demand \$1 million, but if he is going to get . . .

[Traduction]

D'autre part, cet intermédiaire pourrait en fait acheter les terres plutôt que de se borner à un travail de mise en relation. Dans mon premier exemple, il s'agit simplement d'une mise en relation; dans le second, il pourrait acheter les terres, ce qui donnerait au vendeur un allègement fiscal qui le pousserait à vendre moins cher. L'intermédiaire pourrait alors vendre au prix du marché et en tirer un bénéfice qui pourrait être lui-même investi dans l'exploitation à un faible taux d'intérêt. Cela permettrait à l'intermédiaire, qu'il s'agisse d'une coopérative, d'une coparticipation ou d'autre chose, de bénéficier de certains fonds.

Je pourrais indéfiniment vous citer des exemples différents, mais je ne pense pas que cela soit nécessaire. Ce qui est important, c'est que l'on pourrait ainsi exploiter une marge tirée de la vente d'exploitations à la coopérative.

M. Angus: La coopérative serait-elle alors le propriétaire final ou simplement un propriétaire intermédiaire?

M. Guss: Ce ne serait qu'un intermédiaire. La coopérative ne serait propriétaire des terres qu'en attendant de les vendre à quelqu'un qui répondrait aux critères voulus. Mais elle en tirerait un bénéfice parce qu'elle achèterait à l'agriculteur à un prix inférieur si celui-ci pouvait ainsi bénéficier d'allégements fiscaux.

M. Angus: Pourquoi ne pas simplement l'offrir à la coopérative plutôt que d'en faire uniquement un intermédiaire? Pourquoi ne pas offrir à la coopérative le même genre d'allégements fiscaux?

M. Guss: Ce serait une troisième possibilité, mais cela vous éloigne de l'idée d'exploitation familiale.

Si, comme semblent le penser nos membres, un de vos principes est la sauvegarde de l'exploitation familiale, il s'agit alors de vendre, de transmettre ces exploitations. Une coopérative de terres dirigée par des agriculteurs serait peut-être acceptable à nos membres, mais je crois qu'ils préféreraient voir ces terres transmises et vendues. C'est pourquoi le groupe de travail a choisi cette formule.

M. MacDonald: Un aspect important est que nous ne considérons pas la formation d'un tel intermédiaire comme une solution à tous les problèmes du secteur. Cela serait une mesure qui, parmi d'autres, pourrait aider à résoudre certains problèmes à court et à long terme. Cela s'envisage donc dans le contexte d'autres actions et d'autres orientations et peut-être d'une stratégie plus large ou d'une nouvelle stratégie agricole pour le Canada.

M. Guss: Monsieur le président, si vous permettez, un de vos membres voulait savoir pourquoi dans ce mécanisme la coopérative pourrait acheter la propriété moins cher. Ma foi, si l'agriculteur devait payer un impôt sur toute la plus value réalisée en vendant à quelqu'un d'autre que sa famille, il demanderait 1 million de dollars, mais s'il peut . . .

[Text]

Mr. Fraleigh: Oh, you mean the co-op would get the same tax break that . . . Okay.

Mr. Guss: The farmer who was selling would get the same tax break as though he were selling to his own son.

Mr. Fraleigh: Okay.

Mr. Guss: So he might sell it for \$750,000.

Mr. Fraleigh: Right, got it.

Mr. Angus: I guess that leads to the next question in terms of how that is financed. As my colleague sort of suggested, is that another form of agri-bond?

Mr. Guss: If it were a straight exchange, if it were acting as a simple land exchange, then it would be financed by the purchasing farmer, no questions asked. And that is probably how it should start out. But as you can see from the example I gave, over a series of transactions it could build up a capital base which it could then use without any government assistance to purchase farms in the future. If it had government assistance in the form of some seed capital, of course, it could be much more grandiose, but the chairman does not think government seed capital should go into it, so I will not propose that tonight.

Mr. MacDonald: I would like to re-emphasize the point made earlier that such a facility would have to be within a broader framework. We are certainly conscious that any financial institution that is specialized by sector exposes itself and is weakened by rapid changes or cyclical fluctuations within that field of business. So we would be apprehensive.

The Chairman: And in a mess with your depositors, would you not? If you had financed land three years ago at perhaps \$1,000 an acre and found out today it was worth \$400 an acre, and that you had taken it in at, say, \$750 an acre, you would have been really in great shape; you would never get your money out, you would have massive losses. You would have a run with your depositors. I suppose your credit union would fold. It would seem to me, for a deposit-taking institution to act as a land banker would be the height of folly.

Mr. Guss: Mr. Chairman, we are not suggesting that the credit society or the credit unions do it. It would be a new entity unto itself. Again, it would start out as a land exchange so it would not hold the land . . .

The Chairman: Somebody would have to put the money up, presumably.

Mr. Guss: The purchasing farmer, the start-up farmer, he would have to borrow from a financial institution.

The Chairman: So a financial institution would put the money up.

Mr. Guss: The financial institution would lend them money, as it does now for the purchase of the farm, but the purchasing

[Translation]

M. Fraleigh: Vous voulez dire que la coopérative obtiendrait le même allègement fiscal que . . . D'accord.

M. Guss: L'agriculteur qui vendrait obtiendrait le même allègement fiscal que s'il vendait à son propre fils.

M. Fraleigh: D'accord.

M. Guss: De sorte qu'il vendrait peut-être pour 750,000\$.

M. Fraleigh: D'accord.

M. Angus: La question suivante est de savoir comment cela serait financé. Serait-ce, comme le disait mon collègue, une autre forme d'obligations agricoles?

M. Guss: S'il s'agissait uniquement d'une bourse, si la coopérative servait simplement de bourse de propriété agricole, cela serait financé par l'agriculteur acheteur, sans aucun doute. Et c'est probablement la façon dont cela commencerait. Mais comme le montre l'exemple que j'ai donné, sur une série de transactions, cela permettrait de constituer un capital que l'on pourrait ensuite utiliser sans aucune assistance gouvernementale pour acheter d'autres exploitations. Si la coopérative pouvait au départ obtenir certains capitaux du gouvernement, ce serait évidemment encore beaucoup mieux, mais le président ne pense pas que cela soit possible, si bien que je ne le proposerais pas.

M. MacDonald: J'aimerais revenir sur ce qui a été dit tout à l'heure, à savoir qu'une telle proposition devrait s'inscrire dans un cadre beaucoup plus large. Nous sommes certainement conscients que tout établissement financier spécialisé dans un certain secteur prend des risques et craint tout changement rapide ou toute fluctuation cyclique dans son domaine. Nous aurions donc quelque appréhension.

Le président: Et vous auriez des problèmes avec vos déposants, n'est-ce pas? Si vous aviez financé des terres il y a trois ans à peut-être 1,000\$ l'acre et vous aperceviez aujourd'hui qu'elle valait 400\$ l'acre et que vous les aviez prises à 750\$ l'acre, vous vous trouveriez dans une drôle de situation; vous ne pourriez jamais vous en sortir, vos pertes seraient énormes. Vous auriez des problèmes avec vos déposants. Je suppose que votre caisse d'épargne fermerait boutique. Il me semble qu'il serait de la pure folie pour un établissement recevant des dépôts de se transformer en banquier de terres.

M. Guss: Monsieur le président, nous ne suggérons pas que la société de crédit ou les caisses d'épargne s'en chargent. Il s'agirait d'une entité totalement nouvelle. Cela commencerait en fait comme une bourse des terres si bien qu'il ne serait pas question d'être propriétaire de terre . . .

Le président: Il faudrait tout de même que quelqu'un paie.

M. Guss: Ce serait l'agriculteur acheteur, l'agriculteur qui démarre, qui devrait emprunter auprès d'un établissement financier.

Le président: Ce serait donc un établissement financier qui prêterait.

M. Guss: Oui, l'établissement financier prêterait l'argent, comme aujourd'hui, pour l'achat de l'exploitation, mais

[Texte]

farmer would also get part of the break because the selling farmer would be selling for less.

The Chairman: Okay. I am sorry, Mr. Angus. I did not mean to interrupt.

Mr. Angus: That is okay. I assume you deducted it from my time, Mr. Chairman.

The Chairman: You do not have much time left to deduct from. I will give you the other minute or so you still have left.

Mr. Foster: Do not feel bad. He does it all the time.

Mr. Angus: I have been here before. I have experienced it.

This is sort of tied in. Under your presentation, in terms of capital gains and the sale of the farm land, you talk about where land is being transferred within the family and there should be a one-time capital gains exemption. What is your definition of family? How widespread? Do you go down to the 32nd cousin? Where is your cut-off?

Mr. Guss: Again, we are not "taxticians" and we tried not to get into too much detail. I do not know.

Mr. Angus: Or even some feedback from your membership as to what they feel is family . . .

Mr. MacDonald: We have not asked them specifically, but if you again refer to the survey there, one area that was asked about was the importance of the family farm. We have not defined it in detail for tax purposes.

Mr. Fraleigh: Ask 100 and get 100 different definitions.

Mr. Angus: Probably 110. One other quick question, Mr. Chairman, just for clarification. You talk about principal residence. How many acres does that come with?

Mr. Guss: One hectare, half a hectare, 10 hectares. Half a hectare.

• 2205

Mr. Angus: But I asked in acres.

An hon. member: One acre.

Mr. Angus: One acre. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Binns.

Mr. Binns: Thank you, Mr. Chairman. I just have a brief question in regard to the section 31 provisions you mentioned in your brief. I think you have suggested that the restrictive loss provision for part-time farmers should be removed. I am reflecting back on the previous presentation we had this evening, wherein they suggested perhaps this should be done for the short term or the long term. Obviously, I think you are suggesting this be done over night, and I am perhaps looking for a clarification of that.

I will ask my second question together with this one, and then I will be finished. The previous group suggested that farmers file business plans with Revenue Canada in advance in order to obtain some kind of ruling with regard to section 31.

[Traduction]

l'agriculteur acheteur profiterait également de l'allègement fiscal puisque le vendeur vendrait moins cher.

Le président: D'accord. Pardonnez-moi, monsieur Angus. Je ne voulais pas vous interrompre.

M. Angus: Il n'y a pas de mal. Je suppose que vous ne compterez pas cela sur mon temps, monsieur le président.

Le président: Il ne vous reste de toute façon pas grand temps. Je vous laisse encore environ une minute.

M. Foster: Ne vous inquiétez pas, il fait toujours comme cela.

M. Angus: Ce n'est pas la première fois que cela m'arrive.

Dans votre exposé, pour la plus-value et la vente d'une exploitation agricole, vous parlez de terre transmise d'un membre de la famille à un autre et vous dites qu'il faudrait que dans une transaction la plus value ne soit pas imposable. Comment définissez-vous la famille? Allez-vous jusqu'au 32^e cousin? Où arrêtez-vous?

M. Guss: Je répète que nous ne sommes pas des spécialistes en fiscalité et que nous avons essayé de ne pas trop nous intéresser aux détails. Je ne sais pas.

M. Angus: Et vos membres, qu'est-ce qu'ils considèrent être la famille . . . ?

M. MacDonald: Nous ne leur avons pas demandé précisément mais si vous vous reportez à l'enquête, une des questions portait sur l'importance de l'exploitation familiale. Nous ne l'avons pas définie précisément aux fins de l'impôt.

M. Fraleigh: Vous demandez à 100 personnes et vous obtenez 100 définitions différentes.

M. Angus: Probablement 110. Encore une question rapide, monsieur le président, pour obtenir une précision. Vous parlez de résidence principale, combien cela comprend-il d'acres?

M. Guss: Un hectare, un demi-hectare, 10 hectares. Un demi-hectare.

M. Angus: Je vous ai demandé combien d'acres.

Une voix: Un acre.

M. Angus: Un acre. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Binns.

M. Binns: Merci, monsieur le président. J'aurais une question très rapide à propos des dispositions de l'article 31 dont vous parliez. Je crois que vous aviez suggéré que l'on élimine les restrictions à la question des pertes pour les agriculteurs à temps partiel. Les témoins qui vous ont précédés ce soir désiraient que cela soit fait à court ou à long terme. J'ai l'impression que vous suggérez que cela soit fait immédiatement, et c'est ce que vous me précisez.

Je poserai tout de suite ma deuxième et dernière question. Le groupe précédent a suggéré que les agriculteurs soumettent leurs plans financiers à Revenu Canada à l'avance, afin d'obtenir un avis quant à l'article 31. L'expérience vous porte-

[Text]

In your experience in dealing with farmers and so on, do you think many would want to prepare business plans and file them with the revenue department?

Mr. Guss: I would say your second question is very realistic. In the main, our farmer members are forced to come up with a business plan for us for lending purposes, and they do so. Probably nobody likes to submit their plans to the Department of National Revenue, and I cannot say for sure that our members would be prepared to. Perhaps Terry MacDonald wants to comment on that.

Mr. MacDonald: Mr. Chairman, I just would wonder whether the Department of National Revenue would be interested in receiving that many business plans. I think the point is that for the purposes of lending, a responsible lender would want to assure the member that what he is proposing is practical and viable from a lender's point of view. With that in mind, the preparation of a plan, not necessarily an elaborate one, would take the borrower through a process of thinking of what the risks associated with his investment in agriculture would be. So with that in mind, the preparation of a business plan seems feasible or reasonable. But whether or not it should be submitted, as the previous witness suggested, as a method or as a basis for determining profitability, I sense that might be a request that would be impractical for the average farmer.

Mr. Guss: On the first part of your question, my answer is yes, we have proposed that section 31 be repealed. We realize that sounds extreme, but we think it is possible if . . .

The Chairman: That is not extreme. We promised it in the election.

Mr. Guss: Good. We accept.

The Chairman: My question is really whether we should do it or not. Now, that is really the question.

Mr. Angus: I have a question as to when it is going to come.

Mr. Guss: It is one of those tragic choices you will have to make, Mr. Chairman.

The Chairman: No, no. It may be that people have decided, upon looking at it again, they do not want to get rid of "Mother 31".

Mr. Fraleigh: I have one concern, Mr. Chairman. At the outset of your remarks, you talked about a broader plan for agriculture. The part that always concerns me about that is that we could develop in this country the most beautiful long-term plan for agriculture, and if we had done it three years ago . . . Well, let us surmise that we had developed a pretty all-encompassing plan that served agriculture at that time. What happens outside our borders can throw that all out of kilter. I mean, just like the war we have going on between the EEC and the United States right now. I am advocating that we quick-freeze all our farmers for two years, let the Americans and the EEC battle it out, and bring them back.

Mr. Guss: One of my colleagues has suggested that would be an effective strategy. Obviously, I cannot answer the question. But we do not generally believe in grand designs. Grand designs were probably the hallmark of the last govern-

[Translation]

t-elle à croire que beaucoup seraient disposés à soumettre ainsi leurs plans au ministère du Revenu?

M. Guss: Votre deuxième question est très réaliste. De façon générale, nos membres sont obligés de nous présenter un genre de plan financier aux fins d'emprunt. Ils le font donc. On peut penser que personne n'a envie de soumettre ces plans au ministère du Revenu national, et je ne puis vous assurer que nos membres seraient prêts à le faire. Peut-être que Terry MacDonald voudrait donner son avis.

M. MacDonald: Monsieur le président, je me demande seulement si le ministère du Revenu national apprécierait de recevoir tant de plans financiers. Le fait est que pour prêter, un créancier sérieux veut s'assurer que la proposition est pratique et valable de son point de vue. C'est ainsi que la préparation d'un plan, pas nécessairement très détaillé, oblige l'emprunteur à penser aux risques que comporte son investissement agricole. Dans ce contexte, la préparation d'un plan financier semble à la fois faisable et raisonnable. Savoir si celui-ci doit être soumis, comme l'a suggéré le témoin précédent, afin de déterminer ce qu'il peut rapporter, j'ai l'impression que ce serait peut-être difficile pour l'agriculteur moyen.

M. Guss: Je répondrai maintenant positivement à votre première question. Nous avons en effet proposé que l'article 31 soit abrogé. Nous savons que cela semble peut-être exagéré, mais nous pensons que c'est possible si . . .

Le président: Cela n'a rien d'exagéré. Nous l'avons promis pendant la campagne électorale.

M. Guss: Parfait. Nous acceptons.

Le président: Je demande en fait s'il faut ou non que nous le fassions. C'est bien là la question.

M. Angus: J'aimerais savoir quand cela se fera.

M. Guss: C'est un de ces choix tragiques qu'il vous faudra faire, monsieur le président.

Le président: Non, non. Il est possible que les intéressés aient décidé, après y avoir réfléchi, qu'ils ne veulent pas se débarrasser de ce «cher 31».

M. Fraleigh: Au début de vos remarques, vous avez parlé d'un genre de plan-cadre pour l'agriculture. Ce qui m'inquiète toujours à ce sujet, c'est que nous pourrions nous douter d'un magnifique plan à long terme pour l'agriculture et que . . . Par exemple si nous en avions adopté un il y a trois ans . . . un plan englobant pratiquement tout ce qui concerne l'agriculture . . . Tout peut s'écrouler du fait de la conjoncture internationale. Comme la guerre actuelle entre la CEE et les États-Unis. Je voudrais que l'on congèle tous nos agriculteurs pendant deux ans, qu'on laisse les Américains et la CEE se battre et qu'on ressorte ensuite nos agriculteurs.

M. Guss: Un de mes collègues a déclaré que ce serait une bonne stratégie. Je ne puis évidemment répondre à votre question. Toutefois nous ne croyons pas en général aux grands desseins. C'est probablement ce qu'essayait de faire le

[Texte]

ment, and they were not always successful. But you must have a sense of direction as you take the first small difficult steps.

• 2210

Mr. Fraleigh: I realize that. I would like you to define for me what you consider to be that direction we should be developing agriculture policy in; because I firmly believe exterior forces, whatever plan you devise, have the ability to throw that all out of kilter, particularly if we are going to be an exporter of agricultural products.

Mr. Guss: Mr. Chairman, Mr. Fraleigh, what we are saying is we want to participate in coming up with that design. We address the three issues the discussion paper put on the table. That is what you are trying to do and that is what we were asked to do. What makes a good plan work is its resilience. Obviously a good plan has to have a lot of elasticity in every aspect to deal with a changing environment. Yes, the environment changes incredibly. The international competition affects us on a daily basis.

So you are right. We are going to have to respond quickly and flexibly to changes. But it does not mean we should give up planning completely. You still have to try to give a direction.

Mr. Fraleigh: What I am simply saying—and I think you are agreeing with me—is there is no way we can put a firm set of rules in place in this broad plan that is going to work. It has to have that flexibility in it to respond to things as they change internationally.

Mr. Guss: Yes, I agree.

Mr. MacDonald: Just one more comment, Mr. Chairman. It relates to the last question.

We tried to identify in the paper that there is a critical question we do not feel has been answered. That question is the beginning of any kind of plan or strategy for agriculture in this country. It relates very directly to this: to what extent do Canadians in general, who eat food and who may buy it locally or may produce it themselves, appreciate and understand, and to what extent are they behind, the farm sector? We are not saying it should be more or less, we are just saying it has not been established.

The government, from our way of viewing it, is in a position to initiate a process whereby that question can be discussed as a public issue, and out of that process perhaps the possibility of a strategy or a plan might evolve in which people are committed to it, understand it; and certainly they would have to have the flexibility and the capacity to respond internationally.

Mr. Foster: When the government had these small business development bonds and small business bonds, did the credit unions provide those at all, or was it only done through the banks?

[Traduction]

gouvernement précédent, et cela n'a pas toujours marché. Il faut tout de même avoir une idée générale quand on prend les premières petites mesures difficiles.

M. Fraleigh: Je comprends. J'aimerais que vous me définissiez ce que vous considérez être l'orientation que nous devrions prendre en matière d'agriculture car je crois fermement que les forces extérieures, quel que soit le plan conçu, peuvent tout démolir, particulièrement lorsque nous voulons exporter des produits agricoles.

M. Guss: Monsieur le président, ce que nous disons, c'est que nous voulons participer à l'élaboration d'un tel plan. Nous nous sommes penchés sur les trois questions abordées dans le document de travail. C'est ce que vous essayez de faire et c'est ce que l'on nous a demandé de faire. Ce qui fait qu'un plan marche ou ne marche pas, c'est sa faculté d'adaptation. Il est certain qu'un bon plan doit être très souple à tous égards pour convenir à un environnement qui évolue. Les circonstances changent énormément. La concurrence internationale nous touche quotidiennement.

Donc, vous avez tout à fait raison, il va falloir répondre rapidement et avec souplesse aux changements de circonstances. Cela ne signifie pas toutefois qu'il faille complètement abandonner toute planification. Il faut tout de même essayer de donner une orientation générale.

M. Fraleigh: Je dis simplement, et vous semblez d'accord avec moi, qu'il est impossible d'imposer une série de règles fermes si l'on veut que les choses marchent. Il faut que le cadre général soit suffisamment souple pour pouvoir s'adapter en fonction de la conjoncture internationale.

M. Guss: Oui, je suis d'accord.

M. MacDonald: Une autre remarque, si vous le permettez. À propos de la dernière question.

Nous avons essayé d'indiquer qu'il y a une question critique à laquelle, à notre avis, il n'a pas été répondu: à savoir que, lorsque l'on met sur pied un plan, une stratégie pour l'agriculture, il faut tout d'abord se demander dans quelle mesure les Canadiens en général, qui mangent des aliments et qui les achètent localement ou même quelquefois en produisent eux-mêmes, apprécient et comprennent le secteur agricole? Nous ne disons pas qu'ils devraient plus ou moins bien le comprendre, simplement qu'il faut savoir dans quelle mesure ce secteur est compris.

À notre avis, le gouvernement peut prendre l'initiative de faire discuter cette question et peut-être ainsi d'envisager un jour une stratégie ou un plan qui sera accepté par la population parce qu'elle le comprendra; tout plan semblable devrait évidemment être suffisamment souple pour évoluer en fonction de la situation internationale.

M. Foster: Quand le gouvernement avait institué les obligations pour l'expansion de la petite entreprise, les caisses d'épargne en offraient-elles ou n'étaient-ce que les banques?

[Text]

Mr. Guss: The question has two complex angles for us. We are taxed as small businesses ourselves, so in the main we pay tax at the 25% rate. Now, without going to the mechanics, the end result of that is it was not attractive to our members to borrow from us by having us purchase their small business bonds. We would have had to charge them 75% of prime instead of half of prime, because our marginal tax rate is 25% and not 50%. So effectively we were excluded from the market, and when our farmer members or our small business members wanted to use a small business bond, they had to go across the street and borrow from the bank. So we did lobby against the small business development bond in its then form.

Also, what we found was that the few credit unions that had made it into the 50% bracket and were lending using those were in a position to scoop a large part of the benefit that was intended to go to the small business. We really had a window on what the banks were doing. They were effectively scooping a large part of the benefit.

Mr. Foster: Could you just explain that? Does that mean they were charging a higher percentage than what they needed to to make a reasonable profit—when you are talking about scooping?

• 2215

Mr. Guss: I would not answer it that way. What I would say is that if they were charging prime plus a half on the regular loan, he got into trouble. They would then lend at half of prime plus—it started out about 1%, 1.5%, and it went up to 2%. By the end of the program they were charging half of prime plus 2.5%. So they could have been scooping as much as 20%, 30%, even 40% of the benefit. Now there is an argument to be made that was fair: There was much greater risk involved at that point; there was already a financial reorganization going on; the business was in trouble, which is why they needed a small business development bond. I am not saying they were overcharging, but it was clear they were scooping a large proportion of the benefit.

Mr. Foster: So you are recommending that there be a 50% tax credit or something.

Mr. Guss: Yes, and it does not even have to be 50%. The government can really say: It should be 2%, 3%, or the tax credit should be 25% of the average prime for that year, something like that, so that it is adjusted as prime goes up or down. You can relate it to many ratios to make it very flexible and still quite simple.

The Chairman: Mr. Hovdebo.

Mr. Hovdebo: Thank you, Mr. Chairman.

One of the things that has come up on many occasions relative to section 31, and it came up in the group who were

[Translation]

M. Guss: Cela crée deux problèmes. Nous sommes imposés comme de petites entreprises nous-mêmes, si bien qu'essentiellement nous sommes imposés à 25 p. 100. Sans rentrer dans les détails, le résultat est que nos membres n'avaient pas tellement envie d'emprunter de l'argent, ce qui nous aurait obligés à acheter leurs obligations pour les petites entreprises. Nous aurions été obligés de leur demander 75 p. 100 du taux préférentiel plutôt que la moitié de ce taux puisque notre taux d'imposition est de 25 p. 100 et non pas de 50 p. 100. Nous étions donc en fait exclus du marché et lorsque les agriculteurs et petites entreprises ont voulu avoir recours aux obligations pour petites entreprises, ils ont dû s'adresser ailleurs et aller emprunter à la banque. C'est ainsi que nous avons alors fait campagne contre les obligations pour l'expansion des petites entreprises telles qu'elles se présentaient.

Nous avons également constaté que les quelques caisses d'épargne qui étaient parvenues à la fourchette des 50 p. 100 et prenaient en utilisant ces obligations réussissaient à s'approprier une bonne part des bénéfices qui devaient aller aux petites entreprises. Nous étions très bien placés pour voir ce que faisaient les banques. Elles en tiraient une bonne part des bénéfices.

M. Foster: Pourriez-vous expliquer cela? Cela signifie-t-il qu'elles imposaient un taux d'intérêt supérieur à ce qu'il leur fallait pour réaliser un bénéfice raisonnable?

M. Guss: Ce n'est pas ce que je dirais. Je dirais par contre que si elles prenaient le taux préférentiel plus un demi pour cent sur leurs prêts réguliers, cela créerait des problèmes. C'est ainsi qu'elles prenaient à la moitié du taux préférentiel plus... au début environ 1 p. 100, puis 1,5 p. 100 et jusqu'à 2 p. 100. À la fin, elles demandaient la moitié du taux préférentiel plus 2,5 p. 100. Cela leur permettait donc de s'approprier jusqu'à 20, 30, même 40 p. 100 du bénéfice. On peut évidemment dire que cela présentait un risque beaucoup plus grand à ce moment-là; on parlait déjà de réorganisation financière. Les affaires allaient mal, et c'est pourquoi on avait institué le système des obligations pour le développement des petites entreprises. Je ne dis pas que les taux imposés étaient trop élevés, mais simplement que les banques réalisaient une bonne part des bénéfices.

M. Foster: Vous recommandez alors un crédit d'impôt de 50 p. 100 ou quelque chose du genre.

M. Guss: Oui, et pas nécessairement 50 p. 100. Le gouvernement peut, en fait, dire: ce devrait être 2 ou 3 p. 100 ou le crédit d'impôt doit représenter 25 p. 100 du taux préférentiel moyen pour l'année, quelque chose du genre, de sorte que cela varie selon les fluctuations du taux préférentiel. On peut accrocher ce taux à des tas d'autres taux pour qu'il soit très souple tout en restant très simple.

Le président: Monsieur Hovdebo.

M. Hovdebo: Merci, monsieur le Président.

Un des points que l'on a souvent soulevé à propos de l'article 31 et dont a notamment parlé le groupe qui vous a précédé est

[Texte]

here just before you, is the value to farmers of cash basis in reporting of income tax relative to accrual. You are suggesting that maybe the best way would be to eliminate section 31 entirely, but you put no conditions on it. What about the idea of switching to accrual; taking them off the cash basis and putting them on accrual?

Mr. Gary Rogers (Taxation Adviser, Canadian Co-operative Credit Society): That is one of the aspects that was pointed out in the discussion paper. I can see that could be a requirement of doing away with section 31. Since the removal of section 31 looked at farmers more on the same basis as an ordinary businessman, perhaps that is the price they would have to pay.

The Chairman: That . . . is what you are saying?

Mr. Rogers: Yes.

Mr. Hovdebo: But how would that affect the farmer? Do you think that particular group then would not . . . ? I suppose what I am asking you is what the greatest advantage is: the cash basis or section 31? That is a pretty difficult question, is not it?

Mr. Guss: We have not done the calculation.

The Chairman: Thank you very much for appearing before us, and your excellent brief will be appended to the minutes of the meeting.

This meeting is adjourned until 10 a.m. in Room 208, West Block, where we will have the Ontario Federation of Agriculture.

[Traduction]

la comparaison entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice dans les déclarations d'impôt des agriculteurs. Vous dites que la meilleure façon serait peut-être d'éliminer complètement l'article 31, sans aucune condition. Et que pensez-vous de la possibilité de passer à la comptabilité d'exercice, de remplacer la comptabilité de caisse par la comptabilité d'exercice?

M. Gary Rogers (Conseiller fiscal, Canadian Corporative Credit Society): C'est un des aspects qui a été abordé dans le document de travail. Ce pourrait en effet être une condition à l'abrogation de l'article 31. En abrogeant cet article, on considère davantage les agriculteurs comme des hommes d'affaires ordinaires, et c'est peut-être le prix qu'il faudrait payer.

Le président: C'est . . . ce que vous dites.

M. Rogers: Oui.

M. Hovdebo: Mais en quoi cela toucherait-il l'agriculteur? Pensez-vous que ce groupe alors ne . . . ? En fait, ce que je vous demande, c'est ce qui est le plus avantageux: la comptabilité de caisse ou l'article 31? C'est une question difficile, n'est-ce pas?

M. Guss: Nous n'avons pas fait les calculs.

Le président: Merci beaucoup de votre excellent mémoire, qui sera annexé au procès-verbal de notre réunion. Merci également d'être venus.

Le Comité s'ajourne jusqu'à 10 heures, salle 208, Edifice de l'ouest; nous recevrons alors la Fédération ontarienne de l'agriculture.

APPENDIX "FNCE-8"

AGRICULTURAL INSTITUTE OF CANADA**BRIEF****FARM FINANCE AND TAXATION****PRESENTED TO****House of Commons
Standing Committee****on FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS****March 18, 1985
8:00 p.m.**

Sigurd B. Peterson, P.Ag.
President
Agricultural Institute of Canada

Wesley E. Henderson, P.Ag.
General Manager

Presented by:

Julian Dumanski, P.Ag.
Vice President

Edward Braun, P.Ag.
Chairman, Farm Finance Committee

Ralph Winslade, P.Ag.
Chairman, Farm Taxation Committee

Andy Terauds, P.Ag.
Assistant General Manager

AGRICULTURAL INSTITUTE OF CANADA

BRIEF

FARM FINANCE AND TAXATION

PRESENTED TO

House of Commons
Standing Committee
on FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

March 18, 1985
8:00 p.m.

1. INTRODUCTION

1.1 As representatives of the Agricultural Institute of Canada we are pleased and honored to have been invited to appear before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

1.2 The AIC has 5,600 members from all parts of Canada. We are professionals who support the agriculture and food industry through diverse activities. A few of us are primary producers but the majority are employed by governments, universities, agribusiness associations and a few of us work as agricultural consultants. We work as advisors, administrators, professors, and scientists involved in producing, transporting, processing, regulating and merchandising food.

Individually, members of AIC serve the industry in a variety of ways.

1.3 Farming is different from other businesses in four important ways.

First, farmers are highly competitive entrepreneurs and small businessmen. This makes them very different from business like General Motors or other large companies that have few competitors. Second, farming has become very capital intensive, with the average farm now requiring an investment of one half to three quarters of a million dollars. These capital intensive farms also require high levels of annual operating credit for the purchase of seed, fertilizer, fuel, feed and cattle. Third, farmers encounter annual cash flow problems due to variables beyond their control. These (weather, market, quota level, international politics and other problems) can leave farmers stranded with a highly perishable product. And finally, a farmer's home is at the centre of his business. The extreme financial hardships of recent years have meant many farm foreclosures. These unfortunate farmers lose not only their farms, but also their homes. This is not true of other businesses.

1.4 The AIC has been involved in the farm credit, finance and taxation area for many years. Three years ago National Council established two special committees; Farm Taxation and Farm Finance. We have made representations to the Government on Bill C-653 - the Farmers and Creditors Arrangement Act; the Income Tax Act, with particular attention to Section 31. Recently the major thrust of their work has been to research and prepare a statement on Section 31, capital gains tax on farmland and farm finance for presentation to the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. We hope our efforts will prove helpful in your attempt to deal with the problem before us.

2 SUMMARY**2.1 Section 31 of the Income Tax Act**

Regarding Section 31 of the Income Tax Act, we believe that bona fide farm operators should receive fair treatment, obtain protection against use of farming as a tax shelter and secure improvements in the administration in the farm taxation area. We are recommending long and short term solutions.

(a) Long Term

The long term recommendation is to repeal Section 31. This is the simplest and most ideal solution because it places farming on the same basis as all other businesses. Abuses, mainly in the livestock area, can be controlled by requiring those who file tax losses against another income to do so on the accrual accounting basis rather than cash basis.

Long term plans and balance sheets would also be required.

(b) Short Term

The short term recommendation is to retain and update Section 31. This is the best solution at the present time. The section should be updated to simplify the wording, increase the limits and remove the 50% clause. A balance sheet would be required and an exemption from Section 31 should be allowed for those filing on the accrual accounting basis. Farmers should also be allowed a low cost advance ruling of their tax status based on a farm business plan.

(c) Improvements in Administration

An improvement in the administration of Revenue Canada could be made if agrologists were hired at the regional and district taxation offices to help the tax auditors more fully understand farming and farm accounts. Revenue Canada should also provide low cost advance rulings to farmers based on the "expectation of profit" in a farm business plan. Agrologists could be very helpful in these advance rulings. We think this would assist the Revenue Department in establishing a better public image.

2.2 Capital Gains Tax on Farmland

Removal or indexing of capital gains tax on farmland would cause more problems than it would solve.

2.3 Regarding Farm Financing

The AIC is concerned about the farmers who are presently experiencing financial difficulties and the unfortunate fact is that some more will go bankrupt. Agricultural credit, although available, is considerably tighter than in the recent past. We do not think that public subsidization of agribonds is a viable alternative. An acceptable agribond concept would facilitate intergenerational transfers of farms or would finance beginning farmers. There is also merit in loan set asides in cases that are carefully evaluated. We believe that debt moratoriums and legislated interest rates could have more negative impact than positive. At the same time there is a need for a vehicle to insure mortgages to farmers. Finally, farm loan programs with below market interest rates should have a sunset clause of maximum five years.

3. SECTION 31 OF THE INCOME TAX ACT (RESTRICTED FARM LOSS)

3(a) Background

- a.1 The discussion paper "Taxation Issues in Agriculture" issued by Mr. Wilson reviews the background of Section 31 and several tables of data regarding part-time and full-time farmers. The AIC has reviewed this discussion paper as well as data from Statistics Canada and the Farm Credit Corporation.
- a.2 The discussion paper indicates there are about 175,000 part time farmers. About 71% of these report losses. About 76% of all part-time farmers have sales under \$10,000 and of the part-time farmers reporting losses about 93% have sales under \$10,000. From this raw data it appears there are a large number of part-time farmers with low sales volume and many of these are incurring farm losses. However, the raw data, based on tax filer information, may not tell the complete farm story. The data does not provide information on the contribution of part-time farmers to supporting the farm agri-business infrastructure (ie. seed, feed and equipment) and their role in preventing farm land from being developed.
- a.3 Section 31 tends to be a balancing device. When first introduced, it provided encouragement to persons with other sources of income to develop a farming business. With the \$5,000 remaining fixed, and with rampant inflation, it now tends to discourage these persons from entering farming. Rather than maintaining an imbalance, Section 31 changes should provide fairness to all bona fide farm operations.
- a.4 It is likely that since its inception Section 31 has served a "middle ground" role. Fairly lenient application of the usual "expectation of profit test" has allowed the deduction of some losses in some farm business that would not qualify if this test was rigidly applied. Existance of restricted losses in Section 31 has encouraged many tax filers to limit their losses to the \$5,000 level. A departmental change in policy that focuses more attention on "expectation of profit" would clarify the legitimacy of these loss deductions. In seeking changes to the present Section 31 status it is necessary to realize that the middle ground will tend to disappear. This disappearance should

help to sort out the serious farm business from the hobby ones. We believe the serious part-time operators will tend to increase their scale of operations. Hobby farm operations presently allowed under Section 31, which would not qualify for claiming losses if Section 31 was removed and would operate at the level of activity their personal incomes could support. It is our opinion that the increased taxes collected from the "hobby farmers" will be offset by the larger deductions from some of the bona fide farmers.

- a.5 The convoluted, negative wording of Section 31 has created administrative difficulties. Even case law is inconsistent nor clearly helpful to the taxpayer in planning his business activities. Additionally, the revenue department has not always followed the rulings of case law. Clarification of the legislation and enhancement of administration become necessary ingredients of any solution.
- a.6 Section 31, as it exists today, tends to favor the full time farmer. Society appears to be willing to assist the beginning farmer and the farmer experiencing financial difficulty.

RECOMMENDATIONS AND DISCUSSION

- a.7 After much consideration, three proposals are presented; "Repeal of Section 31"; "Update of Section 31"; and improvements in administration. All three options have merits and deserve the review of this Committee.

3(b) Repeal of Section 31

b.1 Recommendation

The AIC feels repeal of Section 31 is the best long term goal.

b.2 Discussion

From a "loss deductibility" view-point it would treat all bona fide farm operations on the same basis. However, it would require safeguards to prevent the continued deduction of undue losses. The cash basis accounting system allows an extended tax deferral while accumulating inventories of livestock such as beef cattle and horses.

- b.3 The simplest safeguard would be a switch to accrual accounting for those filing losses against another income. This would tend to treat

agriculture like any other form of business and would have obvious business management advantages. However, cash accounting has been a part of North American agriculture for so long that such a accrual accounting would likely be unacceptable.

- b.4 Simple repeal could favor the high marginal tax rate taxpayer. If full losses were deductible, the farmer with a marginal tax bracket of 50% could easily out-bid the beginning farmer with a lower income and a marginal tax rate of 30 to 35%. This could be detrimental to young persons, trained in agriculture, earning modest non-farm incomes who could not compete for farm assets with persons in higher income brackets. Farm incomes have not been high enough to provide a good return to assets like land. Repeal could, in the short run, create some inflationary pressures on land values. In the long run, if the "expectation of profit test" is applied this pressure could ease off.
- b.5 Currently, there appears to be insufficient information available to determine if some of these problems would develop.

3(c) Update of Section 31

For the immediate future, it appears more appropriate to retain and update Section 31.

c.1 Recommendation

Increase the \$5,000 restricted loss provision to \$15,000 with an inflation index adjustment.

c.2 Discussion

The amount of \$15,000 was chosen as a compromise between the outdated \$5,000 figure and full repeal. The sum is one which would allow most of the earnings of a taxpayer making in the area of \$25,000 to go toward the development of his or her farm business. It would also allow for a more significant portion but not all of the earnings of a person in a higher tax bracket to be directed towards the development of farm business. If the \$15,000 was adjusted for an inflation index such as the Consumer Price Index or Farm Land Index, it would be updated automatically.

c.3 Recommendation

Delete the \$2,500 and 50% formula.

c.4 Discussion

While the formula may save a few tax dollars it does not make business sense. Why would anyone run up a \$7,000 loss for a \$5,000 deduction? Unfortunately those who do are lured into greater business losses for tax deductions than they might otherwise afford. This is not a good goal for government or farmers. Removal of the formula would simplify the section and clarify its understanding.

c.5 Recommendation

Replace the section with more positive and understandable wording.

c.6 Discussion

Negative phrases like "neither-nor" make reading difficult. The definition of chief source of income which compares the non-farm income with farm income and some other source of income is almost incomprehensible to the taxpayer, the tax collector and the courts. We would welcome the opportunity to provide suggestions for more positive wording.

c.7 Recommendation

Provide an optional exemption for part-time farmers who voluntarily file on the accrual basis.

c.8 Discussion

This provision might create some imbalance between taxpayers, but would preclude undue abuse because of the accrual accounting. It would not force accrual accounting on anyone except those wishing a full loss deduction.

c.9 Recommendation

Provide an exemption for beginning and financially stressed farmers.

c.10 Discussion

There are presently government programs such as the Farm Credit Corporation phase-in program, that allow a period of five years to become a full time farmer. A person approved for the FCC program could be exempted from Section 31. Similarly, financially stressed farmers can qualify for debt consolidation by way of small business loans. Again, farmers in this situation could be granted an exemption.

3(d) Changes to Administration of Farm Loss Provisions of the Income Tax Act

d.1 Current legislation and proposed changes have several provisions unique to agriculture. Public attention has been directed to Revenue Canada's difficulty with its audit procedures and the evident lack of understanding by its staff of the differences between farming and other forms of businesses and between different types of farming. In fact, these procedures have brought almost as much media attention as the section itself.

d.2 Recommendation

Improved understanding of agriculture by the appointment of Professional Agrologists to act as advisors at Regional and/or District Tax offices.

d.3 Discussion

Farmers have reported a lack of understanding of agricultural problems by Revenue Canada personnel. Agrologists could assist in staff training and serve as advisors to help interpret farm tax filer files. In a manner similar to a local banker calling upon his regional bank agrologist, the tax auditor, could call upon his Revenue Canada agrologist to help analyse the farm business or farm issues. This would be particularly helpful in reviewing a file where "reasonable expectation of profit" and start up costs must be determined.

d.4 Recommendation

Improve audit procedures by implementing a system that would permit low cost advance ruling on farm operations.

d.5 Discussion

The uncertainty and misunderstanding created by the four year audit with re-classification of allowed losses and the tax collection system generally created financial difficulty for farmers and a poor image for the Government of Canada. Reduction of the audit to three years is welcomed. The media continually reports horror stories. Revenue Canada should permit advance rulings at low cost to farmers and, providing they follow the business plan on which the ruling is based, they will not be subject to reassessment of taxes due to losses being restricted. The taxpayer could request a change in the ruling if the business plan must be changed.

4. CAPITAL GAINS ON FARMLAND

4.1 The taxation of capital gains is a broader issue than farmland. It tends to tax, in part, inflationary values of capital assets. Farmland is a prime example.

4.2 Recommendation

The AIC recommends the present system of taxing capital gains on farmland be maintained.

4.3 Discussion

There are opportunities to defer capital gains to replacement property, to a spouse, to children and to a special R.S.P. While technical improvements can be suggested, the obvious intent of the legislation to defer the taxation of capital gains until proceeds are received is acceptable. Several technical suggestions have been recommended in a separate AIC brief to Mr. Wilson. We have provided copies of this brief to this Committee.

4.4 An exemption of farm land from taxation of capital gains could be inviting to investors and could lead to inflationary pressures on farm land values.

4.5 A capital gain deferral, as long as the land remains in agriculture, has also been proposed. There would be administrative difficulties with such a proposal. When does land depart from its present use as crop land, i.e. when it goes to pasture, lies idle or is built upon? Who would be responsible for the tax? The developer, or each party that had deferred? How would the adjusted cost base be maintained?

4.6 Recommendation

The present reserve for capital gains on farm land be extended.

4.7 Discussion

The present five year reserve for capital gains is far shorter than land mortgages. Thus taxation occurs more quickly than cash inflow. This tends to decrease interest by farm vendors in taking back a mortgage from the buyer. Because of the need for credit at a reasonable rate, vendor mortgages should be encouraged. Extending the reserve from five to ten years would increase the interest in vendor mortgages again.

5(a) Farm Finance

- a.1 Those of us involved directly or indirectly in farm financing are keenly aware of the financial pressures currently facing many farming operations in Canada. Depending upon which survey you are looking at, the estimates of farms experiencing financial difficulties range from 5 to 20%. Conversely, it is the case that between 80% and 95% of the farms are not experiencing extraordinary financial difficulties. It is also encouraging to note that the agricultural industry has an equity base of 82%, or only 18% is debt financed.
- a.2 We are concerned about those farmers who are experiencing financial difficulties. We are sympathetic towards the traumas, the human tragedies, and the agony associated with a farm family going through foreclosure or bankruptcy. Notwithstanding the foregoing, however, we recognize that agriculture cannot realistically have a 0% failure rate and that some farms will fail and possibly some should fail.
- a.3 All types of businesses have a failure rate due to circumstances and limitations of management abilities, and farming cannot be any different no matter how sympathetic we are to the problems.
- a.4 It is also noteworthy that the supply of credit, for credit-worthy operations, is not a problem at the present time. Even in these difficult times, banks and other lending institutions are cautiously aggressive in seeking lending opportunities albeit they are more selective than they were several years ago. There are instances where too readily available credit has contributed to getting a farmer into financial difficulties and not the shortage of credit and/or lending sources.

a.5 Responses to the Present Situation

Governments at federal and provincial levels, banks, and lending institutions have been examining numerous alternatives which could be used in helping solve some of the present farm financing problems. We will list several of these alternatives and make comment from our perspective.

5(b) Agribonds

- b.1 The agribond concept of financing farmers has received considerable attention. The concept most widely advocated is one similar in function to the Small Business Development Bond. i.e. the depositor or investor receives a lower than market interest rate, but is not taxed on the interest income so that his net return is equal to other investment opportunities on an after tax basis; on the other side, the borrower obtains a loan at lower than market interest rates, but the interest expenses are non tax deductible.
- b.2 While this concept is perceived to be attractive to both borrowers and lenders we would not support universal availability for the following reasons:
- 2.i foregone tax revenues to the government would be considerable at a time when fiscal deficits and the level of national debt preclude significant losses of tax revenues.
 - 2.ii benefits of low interest loans would be capitalized into production assets including land, livestock, machinery and production quotas.
 - 2.iii the present financing structure already in place could be seriously jeopardized.
- b.3 An agribond concept, to facilitate the intergenerational transfer of farms may have merit. Under this concept a farmer could finance the sale of his farm via an intermediary, i.e. he could sell an 8% bond to an intermediary; e.g. Farm Credit Corporation (FCC) or Trust Company, who in turn would lend the funds to the purchaser at say 9%. The spread in interest would be for administration of the loan and facilitating the necessary documentation.
- b.4 Our overall support for agribonds, therefore, would be limited to intergenerational transfer of farms and possibly to targeted recipients such as beginning farmers.

5(c) Loan Set Asides

- c.1 We see considerable merit in the loan set-aside approach. This approach is being used by some banks and some provincial lending institutions.

While we support the concept, we would suggest that this approach be used cautiously and only in those cases where there is reasonable chance of success. Suggested conditions to this and other work-out situations include the following:

- 1.i the operation must show strong cash flow potential based on realistic projections provided
- 1.ii production and financial management ability must be acceptable
- 1.iii a contractual agreement for provision of year end financial and production information is considered necessary
- 1.iv adherence to a projected versus actual monitoring program with data supplied to the lender on a regular basis
- 1.v opportunity for lender to recover the set aside either through future payment or appreciation of assets.

5(d) Debt Moratoriums and Legislated Interest Rates

d.1 While debt moratoriums and arbitrarily legislated interest rates may assist in some cases, we are concerned about the negative aspects of these approaches for the following reasons:

- 1.i farmers who managed their financial affairs in a prudent manner and kept their payments current do not benefit
- 1.ii farmers who ^{not} may have made good business decisions benefit while those in (i) do not
- 1.iii banks and insurance companies affected by loan losses in the 1930's, which were further complicated by debt moratoriums, reduced their support for agriculture, and banks did not come back with significant farm lending programs until the late 1960's and early 1970's and insurance companies to-date remain uninvolved in the farm financing market
- 1.iv private lending institutions and banks would shift their involvement into other industries where the environment for lending was less onerous. The balance between interest paid on deposits and interest charged on loans within any one lending institution could be adversely affected by moratoriums or interest rate legislation. The institution could end up with loan interest levels lower than deposit interest levels.

5(e) Alternatives and Possible Solutions

e.1 While some of the aforementioned approaches to solving farm financial problems may have merit in individual cases, we feel there may be better alternatives with more long term benefits. As previously mentioned, we are cognizant of the present federal government deficit and the enormity of the national debt. It would appear that these two factors would preclude the Federal Government from providing interest subsidies or forego tax revenue from the agribond concept. Furthermore, the Agricultural Institute of Canada members are on record as not being in favor of interest subsidies. A motion calling for a policy of subsidized interest rates from F.C.C. was defeated at the August 1984 Annual Meeting in Winnipeg.

e.2 A more positive approach would be for government to create a favourable climate to all commercial lending institutions. We suggest this could be accomplished in some measure as follows:

- 2.i refrain from threats of imposing debt moratoriums and legislated interest rates
- 2.ii encourage the industry to finance itself by:
 - farm generated Registered Retirement Savings Plan (R.R.S.P.) contributions being redirected back into farm mortgages, possibly on an incentive basis, e.g. present \$120,000 limit could be increased to \$200,000 if funds were directed into a farm mortgage
 - encourage the agribond concept for intergenerational transfer of farms and for beginning farmers.
- 2.iii create a viable, self funding insurance program (comparable to CMHC) to insure mortgages to farmers, or
- 2.iv provide a guarantee to both institutional and non-institutional lenders providing loans to farmers. The Farm Credit Corporation could be the facilitator for such a program. A fee for the guarantee could be levied on a percentage basis to offset administration costs and loan losses. This type of guarantee could also be provided through the expansion of the Farm Improvement Loans Act (FILA). It is noteworthy that losses under the FILA have been very small over the years because farmers have traditionally been an excellent credit risk. It follows then,

- that if a guarantee program would encourage pension funds, insurance companies, and other sources to enter the farm loans market, a beneficial service would be provided, possibly, at little cost to government, given the FILA experience
- 2.v present and contemplated farm lending programs which provide lower than market interest rates to farmers should have a graduation date after say 5 years. Subsidized interest rates should not continue to be extended to those who have created a viable operation and are established to where they can afford market rates of interest.

6. CONCLUSIONS

We have attempted to address the problems of farm finance and taxation in a positive manner. We feel it is time to dissipate the negativism generated by the media and look ahead to the future with a positive attitude. Our concern is for those producers who will survive the present credit crunch either through the return of better operating margins or through the prudent management of their financial affairs. The availability of dependable farm credit alternatives is considered imperative for the future of agriculture in Canada.

Again, let me express our appreciation for allowing us to share some thoughts and ideas on this important issue.

March 15, 1985

APPENDIX "FNCE-9"

RECOMMENDATIONS FOR CHANGES TO THE INCOME TAX ACT

Submitted to

The Honourable Michael Wilson
Minister

The Department of Finance
Government of Canada

By

The Agricultural Institute of Canada

Ottawa

March 1985

Sigurd B. Peterson, P.Ag.
President
Agricultural Institute of Canada

Wesley E. Henderson, P.Ag.
General Manager

TABLE OF CONTENTS

<u>Section</u>		<u>Page</u>
I	Introduction	
II	Summary of Recommendations	
III	Recommendations and Discussion	
IV	Summary	

I INTRODUCTION

The Agricultural Institute of Canada appointed a tax committee to consider areas of concern in the Income Tax Act. Their areas of responsibility have included research and development of a brief to the Department of Finance in April 1984, another of Section 31 of the Income Tax Act to the Minister of Finance in August 1984, and a presentation to the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. The recent changes to the Income Tax Act are welcome but some fine tuning is still recommended.

The policy framework established by the committee is simple. The committee undertook to make suggestions that would minimize present inequities between enterprises, districts and forms of business organization. It also attempted to consider the challenges facing the beginning farmer vis-a-vis the established operator.

It is accepted by policy makers that the "family" farm is a highly desirable structure for Canadian agriculture. That being the case, tax, financial and marketing legislation and programs must consider the impact of change on the competitive advantage or disadvantage of the "family" farm business.

While endorsing the concept of the "family" farm let no one picture a pastoral scene of small, inefficient farms. "Family" farms are effective production units utilizing family management and capital (owned, leased or borrowed).

Because of the repeal of estate and succession laws in Canada, farming is not an estate tax haven. Rollover provisions assist the continuation, within the family, of the farm business and small active business corporations of all types. While the intent of the provisions is clear, there are technical problems involved with the equitable application of these provisions.

Investment tax credits and faster depreciation schedules on improvement costs tend to favor the established operator who wants to grow. Recent tax changes are encouraging and applauded by the committee. The deductibility of losses over a ten year period is a major improvement recognizing the long term planning horizon for agriculture. The seven year carry forward and 40% tax refund for investment tax credits will remove some of the disadvantage to beginning farmers.

The thrust of this brief is to encourage tax policies that retain and enhance the maximum motivation for the development, operation and transfer of the profitable "family" farm business.

II: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The recommendations are drafted in an attempt to minimize inequities between enterprises and beginning vs. established producers.

A: Family Farm Transfers are assisted by the present legislation, but some problems still remain.

1. It is recommended that farm property, a partnership interest or corporation shares acquired from a parent subject to the provisions of subsections 73(3); 73(4); 70(9); 70(9.2); of the Income Tax Act be eligible for a tax deferral under subsection 73(3) and 73(4) upon an intervivos transfer from a farming child to a parent. This would allow a roll back to a parent should a child transfer to a parent while alive.

2(a). It is recommended that a policy statement be made to clarify the position of remarriage clauses as they effect the eligibility of a spousal trust for deferral under subsections 70(9.1); 70(9.3) and 70(9.5) and that the I.T. Bulletins be updated to eliminate the contradiction. This would assist taxpayers in planning their wills by reducing confusion.

2(b). It is recommended that the rollover to a spousal trust be permitted at the taxpayer's death when eligible beneficiaries are named even though the specific beneficiary is not known. At the spouse's death, a further rollover should be permitted as long as any of the eligible beneficiaries contemplated in the taxpayer's will survive the spouse. Again, this would require a policy clarification and update of I.T. Bulletin 449.

This clarification would ease the worries of many taxpayers who want to leave assets to only those children who survive a spousal trust.

3. The act requires that substantially all of the assets be farming assets for a rollover to occur. It is recommended that "substantially all" in subsection 70(10) of the act be defined to mean 75% of the fair market value of the assets.

This would provide comparable definitions of farm corporations at federal and provincial levels and ease the restriction on non farming assets to a more tolerable level.

B: Farm Retirement was aided by the rollover of taxable gains to RRSP. It is recommended that taxable income from the sale of breeding herds, quotas, recapture of capital cost allowance and capital gains be eligible for a rollover, to a Registered Retirement Savings Plan. This would allow more farmers to establish a R.R.S.P. as a type of pension.

C: Equitable Treatment of Income and Expense Items between various enterprises is to be encouraged.

1. It is recommended that subsection 28(1)(b) be amended to include an optional amount up to the fair market value of crops on hand at the end of the year. This would allow crop growers to even out income levels in a manner similar to livestock producers.

2. It is recommended that section 30 be amended to permit land improvement costs to be deducted in the year that they are incurred or in any of the five subsequent years.

3. It is recommended that section 30 of the act be amended to include the cost of fruit trees and grape vines purchased to develop or maintain orchards and vineyards. This would allow nursery stock, to be considered an expense in the year of purchase in a manner similar to land improvements like levelling and drainage.

D: The Tax Treatment of Marketing Quotas has been a confusing area. It is recommended that the tax status of marketing quotas be changed from eligible capital property to capital property. This change would tend to favour beginning farmers because established farmers might bid less if the right to depreciate quota was removed.

III RECOMMENDATIONS AND DISCUSSIONA: FAMILY FARM TRANSFERS

The amendments passed in December 1984 overcome many of the technical problems that could inadvertently thwart a transfer plan when the taxpayer had less than expert tax knowledge or advice.

However, there are two areas that deserve further study and hopefully change.

1. Child to parent transfers are now possible when the child dies and leaves the previously acquired property, shares or interest back to (a) parent(s). However, in this age of change and financial challenge there are situations where the child who tires of farming wishes to give or sell the asset(s) back to the parent at or near the acquisition price. Unfortunately this would still trigger recapture or capital gains even though the child incurred no profit from the transaction.

Recommendation: That farm property, a partnership interest or corporation shares acquired from a parent, subject to the provisions of subsections 73(3), 73(4), 70(9), 70(9.2), of the Income Tax Act be eligible for a tax deferral under subsection 73(3) and 73(4) upon an intervivos transfer from a farming child to a parent.

2. Spousal trusts are complex yet remain attractive to many farmers as a way of providing for a spouse while assuring that some children will ultimately receive the assets. Two confusing areas provide problems with orderly transfers, the first being tainted trusts and the second being undefeasible vesting. The problem manifests itself at a most inappropriate time because tax is required on the testator's death, the property is passing to a trust and nothing has been disposed of to raise funds. It would appear more equitable to defer the tax until the termination of the trust and charge tax at that time if eligible recipients are not available.

(a) Remarriage clauses have been considered to be a type of tainted trust. I.T. Bulletin # 349 R indicates that a rollover to a child via a spousal trust is not permitted. There are several cases where taxes have been paid because of a remarriage clause. However Bulletin IT449 Paragraph 7(a) seems to indicate that remarriage clauses can be permitted. This contradiction requires clarification. There is no problem in ruling out tainted trusts such as remarriage clause. However don't create confusion by allowing them in another bulletin.

Recommendation: That a policy statement be made to clarify the position of remarriage clauses as they affect the eligibility of a spousal trust for deferral under subsections 70(9.1), 70(9.3) and 70(9.5), and the appropriate interpretation bulletins be updated to eliminate the contradiction.

(b) Vesting Indefeasibly is a particularly complex problem because of the requirement to name specific beneficiary(s) in the testator's will even though the trust will terminate many years later. For instance, paragraph 7(b) of the bulletin I.T. 449 states that a rollover is not possible in a situation where a testator wishes to have only those children who survive the spouse benefit from the bequest, because it is impossible to know who the ultimate beneficiaries will be. A similar problem exists if a testator wishes child A to receive farm property from a trust but should A predecease the spouse, it would go to child B, because IT 449 paragraph (c) appears to apply to a particular child.

This seems unfair because in both cases the ultimate recipients are eligible beneficiaries.

Recommendation: That the rollover to a spousal trust be permitted at the taxpayer's death when eligible beneficiaries are named even though the specific beneficiary is not known. At the spouse's death a further rollover should be permitted as long as any of the eligible beneficiaries contemplated in the taxpayer's will survive the spouse. Again this would require a clarification and update of I.T. Bulletin 449.

3. Definition of "Substantially All" in Section 70(10)

The phrase "substantially all" is used to indicate the proportion of farm assets owned and used by a farm family corporation or partnership to qualify for a rollover of shares or an interest from a parent to a child. Revenue Canada interprets "substantially all" to mean 90%. However, assets owned by many farm corporations or partnerships can be used both in the business of farming and in ancillary activities like grain drying, custom work, trucking farm crops, marketing fruit etc. These activities can thwart the restrictive 90% rule. Many provinces use 75% in attempting to define the assets of a farm corporation. The present 90% rule appears to be an administrative practice of Revenue Canada. Many tax practitioners would prefer legislative enunciation of the definition of "substantially all". If Section 70(10) was amended so that "substantially all" was defined as meaning 75%, the rule would be clearly known and ancillary activities would be less likely to thwart the rule.

Recommendation:

That "substantially all" in subsection 70(10) of the act be defined to mean 75% of the fair market value of the assets,

B: Farm Retirement

The December 1984 legislation permits the rollover into an RRSP of taxable capital gains upon retirement. The Institute welcomes the intent of these announcements but feels that the present RRSP rollover is too restrictive.

Because of the timing from 1971 through to 1983 it is obvious that this is an attempt to ease the impact of the taxation of what would have been, prior to the major changes in 1971, a tax free source of retirement income. Today the payment of tax in one year on assets accumulated over a lifetime is a real financial shock. The provision reduces the shock from capital gains but favors farmers with large land holdings and farmers with partnerships and corporations. The provision will only apply to the taxable portion of capital gains. For an individual proprietor, the capital gains will largely apply on land. However, for the owner of shares in a corporation or a partnership interest, the capital gains will result from the increase in value of all the assets including buildings, equipment, quota and inventory.

Prior to 1972, recapture of part XVII assets, quota sales and basic herds, as well as capital gains, were a tax free source of retirement income. The value of these assets is included in the value of the shares of a farm corporation or an interest in a partnership. The Income Averaging Annuity contracts allowed more sources of income than taxable capital gains.

Consider the different treatment between two enterprises who sold within a few days and miles of each other.

<u>1. Fruit Grower</u>	Sale for about	\$500,000.
Sale of farm		
Capital Gains	<u>250,000</u>	
Taxable portion ($\frac{1}{2}$)	\$125,000	
Recapture	<u>20,000</u>	
Taxable Income	\$145,000	
Eligible for RRSP Rollover	\$120,000	
Remainder taxable in year of sale	\$25,000	
<u>2. Egg Producer</u>	Sale for about	\$600,000.
Sale of farm		
Capital Gains	<u>5,000</u>	
Taxable portion ($\frac{1}{2}$)	2,500	
Taxable portion of quota sale	214,000	
Recapture	<u>50,000</u>	
Taxable Income	\$266,500	
Eligible for RRSP Rollover	<u>2,500</u>	
Remainder Taxable in year of sale	\$264,000	

When both producers have assets that increased in value, it seems inequitable that one be able to roll over the full \$120,000 to a RRSP and the other almost none. While these examples may seem extreme both are real.

Urgent consideration should be given in drafting the next budget to permit a rollover to a RRSP of taxable income from the sale of breeding herds, quota and recapture of capital cost allowance. This proposal would effect greater equity between land based operations and intensive poultry and greenhouse operations. The limit of \$120,000, will minimize misuse of the provision yet provide a meaningful pension for many who have no R.S.P. to date.

Recommendation

That taxable income from the sale of breeding herds, quotas, recapture of capital cost allowance and capital gains be eligible for a rollover, to a Registered Retirement Savings Plan.

C: Equitable Treatment of Income and Expense Items

1. Sub-Section 28(1)(b)

This is a most useful section of the Income Tax Act because it recognizes the fluctuating nature of incomes for livestock producing farmers. It permits the livestock farmers who prepare their income statements on the cash basis, to prepay tax by adding to income an optional inventory amount up to the value of animals on hand at the end of the year. This provision provides a means to level out income for livestock farmers so that they do not have a huge tax penalty in years of unusually high income.

Crop growers have similar fluctuating sources of income. It seem inequitable that crop growers should not also have the same privilege to use Subsection 28(1)(b). If this provision was extended to crop growers they too could pay a minimal level of tax in poorer years in order that they would not have to pay an extremely high rate of tax in a year of high income. Loss carryovers would be minimized and year end marketing decisions based less on tax concerns.

Recommendation:

That Subsection 28(1)(b) be amended to include an optional amount up to the fair market value of crops on hand at the end of the year.

2. Section 30 Costs

Section 30 is also a useful section of the Income Tax Act because it recognizes that the cost of clearing land, levelling land and tile drainage are unique and allows them to be deducted as a cost in the year incurred. This provides an incentive to the progressive farmer to continue to improve his farm land. Unfortunately, the costs are often large enough that the activity and the tax provisions can create an unavoidable loss. This loss wastes personal exemptions and negates the possibility of contributing to Canada Pension Plan.

The farmer, early in his career, will not find the deductibility of these costs to be nearly as big an advantage as the well established farmer, because the beginning farmer already has sufficient costs and may barely be breaking even. It would appear to be more equitable to allow a farmer incurring Section 30 costs to be able to spread these costs over five years, yet still not be bound to take capital cost allowance as in the case for a landlord with tile drainage. This would certainly assist the beginning farmer and the established farmer who is trying to improve.

Recommendation:

That Section 30 be amended to permit land improvement costs to be deducted in the year that they are incurred and in any of the five subsequent years.

3. Fruit Trees and Vines

Fruit trees and vines or orchards are basically land improvement costs. It is essential for the orchardist to incur substantial costs for trees and vines to develop an orchard; he must also incur ongoing costs to replace various varieties of trees and vines as they age or are no longer useful in the market place.

Because of their biological nature, fruit trees and vines are less permanent land improvement activities than the present Section 30 costs. Thus, the original orchard is a land improvement cost that should be allowed under Section 30. After a few years, the trees or vines become a liability and must be removed and replaced.

This activity of planting fruit trees and vines has been an issue in fruit growing areas. Revenue Canada handles the issue by administrative policy. The policy, as recently enunciated, indicates that the original plantings are of a capital nature which would increase the adjusted cost base of the land. Replacement trees and vines would be an expense. The difficulty with the administrative policy is that it is subject to interpretation. Enactment of a uniform treatment within the legislation would clarify the problem and provide equitable treatment for both new and replacement orchards.

Recommendation:

That Section 30 of the Income Tax Act be amended to include the cost of fruit trees and grape vines purchased to develop or maintain orchards and vineyards and that the cost of these items be deductible in the year of purchase or in any of the five subsequent years.

D: Tax Treatment of Marketing Quotas

Currently marketing quota is treated like goodwill and considered to be eligible capital property. This means that one half of the purchase price of quota can be depreciated at 10%. Agriculture is experiencing a problem with the value of marketing quotas. Because quota is a scarce resource, its value is forced to a high level that makes purchase of it a financial challenge to anyone attempting to enter farming in a field which requires quotas. The depreciation allowance for quota is of much more significance for the profitable, established farmer than for the break-even, beginning farmer. Quota does not wear out like buildings and equipment. Thus the ability to depreciate quota may be more of a hinderance than a help to the industry. If marketing quota was changed from eligible capital property to capital property, it would mean that quota could no longer be depreciated and it would be treated like land, subject to capital gains. It would also provide greater simplicity because farm operators find the tax treatment of eligible capital property to be very confusing. While the recommendation below may not be popular it does deserve serious consideration.

Recommendation:

That the tax status of marketing quotas be changed from eligible capital property to capital property.

Summary

It is our belief that the implementation of these recommendations would achieve results. The technical aspects of farm rollovers would be more in line with the intent of the legislation. Retirement rollovers to RRSP's of other sources of taxable income would allow tax liabilities built up over a lifetime to be averaged out over retirement. More equitable treatment to growers of all crops could be provided with changes to Subsection 28(1), (b) and Section 30.

APPENDIX "FNCE-10"

TAX ISSUES IN AGRICULTURE SUBMISSION

TO

THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

BY

CREDIT UNION CENTRAL OF SASKATCHEWAN

MARCH 1985

INTRODUCTION

The Credit Union Central of Saskatchewan is pleased to present its comments and suggestions on behalf of Saskatchewan credit unions to the Committee.

For the information of committee members Credit Union Central supports the development of 220 Saskatchewan credit unions, who are its owners. Credit Unions are in turn owned by their members and are controlled through an elected board of directors drawn from their membership. Saskatchewan credit unions have approximately 550,000 members and assets of \$3.6 billion. Nearly 40 percent of all credit union members are directly or indirectly involved in agriculture. More than half of the 2,000 elected officials are actively involved in agriculture. Approximately one half of all deposits come from active farmers, farm related businesses, or retired farmers. The Saskatchewan credit union system provides more than \$700 million or slightly less than 20 percent of the total outstanding farm debt in the Province. Since Saskatchewan credit unions are locally owned and controlled they ultimately share in, or are influenced by, many of the same problems affecting their farm members. We appreciate this opportunity to put forward our views in response to the discussion paper Tax Issues in Agriculture.

SUPPORT FOR AGRICULTURE

The problems facing the agricultural sector in Canada are complex. Our belief is this complexity creates an almost endless variety of problems to be resolved. Solutions to problems often cause unanticipated side effects which also ultimately

become problems. We believe the effort of governments to help some farmers remain viable has been one of the factors that has caused increases in land values.

Our view is that a piecemeal approach to addressing the problems facing agriculture does little to help and may in fact bring more harm than good over the long term. While we do intend to respond to the tax issues raised in the discussion paper we would like to address the more general question alluded to throughout the paper but never actually raised:

"TO WHAT EXTENT AND IN WHAT MANNER ARE CANADIANS PREPARED TO SUPPORT THIS COUNTRY'S AGRICULTURAL INDUSTRY?"

One answer might be to suggest that the question is answered each day at supermarkets and grocery stores...another might be that the question is answered each time the federal or a provincial government prepares a budget or introduces or revises support structures to agriculture...as was the case with the recently amended Crow rate. Unfortunately the question tends to be asked and answered on a case by case basis with little regard for the operation and viability of the overall food system. The overriding question has never been an item for discussion. As a result the pattern for responding to issues and problems remains unchanged. Each time international prices drop, competition stiffens, vagaries of weather reduce production, or interest rates spike upward, governments are asked for and respond with new solutions.

We have stressed this matter because we sense that selective changes to tax legislation will do little to address the more significant problems facing agriculture. A broader longer term perspective must be developed. We have attached various appendices illustrating the contributions made by agriculture (Appendix A), as well as the levels of government expenditures in support of agriculture (Appendix B). We have also attached the preliminary results from a continuing Saskatchewan credit union research project concerning the Canadian food production system (Appendix C).

We recognize that it may not be within the Committee's mandate to consider the broader question raised above. However, we do hope that the significance of the question to the future of agriculture will be acknowledged.

TAX ISSUES IN AGRICULTURE

We will now deal with the three specific issues being considered by the Committee.

1. Deductibility of non-farm losses by part-time farmers

It is our view that the abuses described in the Minister's Discussion Paper could best be resolved by removing the restrictive loss provision for part-time farmers. At

the same time Revenue Canada should make their profitability criterion explicit in interpretation. If both of these changes were made the tax treatment of agriculture would be similar to that now received by other businesses. Whether or not these measures would encourage greater investment by new farmers and thereby permit faster equity accumulation would depend to a considerable degree on prevailing interest rates as well as expected levels of inflation.

2. Capital gains on the sale of farm land

In this instance we favour an approach that continues the exemption of capital gains on the principal residence. This would recognize that a farm which is also a principal residence is therefore exempt at least to the degree that anyone's home is exempt from capital gains. A one time capital gains exemption should also be provided in cases where land is being transferred within the family. Provision of one time capital gain exemption(s) would remove one of the barriers associated with intergenerational land transfer.

3. Agri-bonds

There have been a number of proposals put forward concerning the possible mechanics of agri-bonds. While such proposals may appear worthy of further consideration they beg the critical question which we raised in the first portion of this paper. Any form of land financing system which reduces or subsidizes the cost of

capital for farming must eventually incur either a direct cost to government or a loss of tax revenue for government. Simply stated we are unaware of "any" long term low cost solutions to the high interest rate problem at this time.

However, should the government choose to introduce some form of financing arrangement we would urge them not to link the tax position of particular financial institutions to the benefit accruing to the borrower. Such an approach while easier to administer limits program availability. We feel more detailed discussion and research work is required before a major program such as Agri-bonds is introduced.

CONCLUSIONS

Saskatchewan credit unions will support any and all initiatives intended to strengthen the agricultural industry in the long term. We would again urge the Government of Canada to place serious and immediate emphasis on the creation of a positive long-term strategy for agriculture. Our research and consultation has reaffirmed that high or fluctuating interest rates along with the size and structure of farm equity, and intergenerational farm transfers remain the major problems for the farming sector. These as well as other issues could more effectively be addressed within a long term agricultural policy. Consultation with all major interests and with individual Canadians could provide a clear sense of direction for the future for agriculture.

APPENDIX A

**CONTRIBUTIONS MADE BY AGRICULTURE, MANUFACTURING INDUSTRIES, AND
FINANCE INSURANCE AND REAL ESTATE TO CANADA'S GROSS DOMESTIC PRODUCT**

(Selective percentage comparisons)

Year	AGRICULTURE	MANUFACTURING INDUSTRIES	FINANCE, INSURANCE AND REAL ESTATE
1963	5.58	26.19	11.36
1964	4.66	26.62	11.19
1965	4.62	26.08	11.47
1966	5.27	25.61	10.80
1967	3.84	24.94	11.08
1968	3.78	24.79	11.52
1969	3.68	24.43	11.40
1970	3.28	23.34	11.27
1971	3.37	22.94	11.66
1972	3.20	23.06	11.57
1973	4.19	22.88	11.19
1974	4.37	22.79	10.93
1975	4.08	21.25	11.49
1976	3.52	20.80	11.73
1977	3.18	20.29	12.07
1978	3.46	20.46	12.55
1979	3.44	21.10	11.45
1980	3.33	20.58	11.26
1981	3.34	20.39	11.45
1982	3.27	17.43	12.35
1983	2.82	17.59	14.18

Prepared with figures obtain from:

CANSIM SERIES D30403, D30407, D30415, D30418.

APPENDIX B (1)

**GROSS GENERAL GOVERNMENT EXPENDITURES
FOR AGRICULTURE**

(Selective provincial and federal percentage comparisons)

Year	PROVINCIAL EXPENDITURES	FEDERAL EXPENDITURES	AGRICULTURE EXPENDITURES
	-----	-----	-----
	TOTAL AGR EXPENDITURES	TOTAL AGR EXPENDITURES	TOTAL ALL EXPENDITURES
1963	22.7	77.3	3.1
1964	31.8	68.2	2.6
1965	35.7	64.3	2.7
1966	36.9	63.1	2.7
1967	29.5	70.5	2.6
1968	31.6	68.4	3.1
1969	25.6	74.4	3.3
1970	32.1	67.9	2.2
1971	29.8	70.2	2.2
1972	30.0	70.0	2.3
1973	31.1	68.9	2.2
1974	36.7	63.3	2.6
1975	33.5	66.5	2.7
1976	34.1	65.9	2.5
1977	40.6	59.4	2.0
1978	34.4	65.6	2.0
1979	36.7	63.3	2.2
1980	46.3	53.7	1.9

Prepared with figures obtained from:

Statistics Canada - Provincial Government Finance, Cat. 680207
 Statistics Canada - Federal Government Finance, Cat. 680211

APPENDIX B (2)

**GROSS GENERAL GOVERNMENT EXPENDITURES
FOR TRADE & INDUSTRY**

(Selective provincial and federal percentage comparisons)

Year	PROVINCIAL EXPENDITURES	FEDERAL EXPENDITURES	TR & IND EXPENDITURES
	TOTAL TR & IND EXPENDITURES	TOTAL TR & IND EXPENDITURES	TOTAL ALL EXPENDITURES
1963	59.1	40.9	.4
1964	41.1	58.9	.7
1965	30.2	69.8	.8
1966	28.4	71.6	1.3
1967	21.3	78.7	1.3
1968	24.4	75.6	1.2
1969	28.9	71.1	1.2
1970	20.5	79.5	1.3
1971	24.2	75.8	1.3
1972	25.5	74.5	1.2
1973	22.4	77.6	1.2
1974	22.4	77.6	1.1
1975	26.6	73.4	1.2
1976	25.3	74.7	1.2
1977	25.6	74.4	1.2
1978	38.1	61.9	1.4
1979	30.7	69.3	1.3
1980	35.5	64.5	1.3

Prepared with figures obtained from:

Statistics Canada - Provincial Government Finance, Cat. 680207
 Statistics Canada - Federal Government Finance, Cat. 680211



Issues in Agriculture

THE CREDIT UNION AGRICULTURAL SURVEY
REGINA, SASKATCHEWAN
DECEMBER, 1984

Prepared by:
Credit Union Agricultural
Interest Study Group

2055 ALBERT STREET, P.O. BOX 3030, REGINA, SASKATCHEWAN S4P 3G8 / PH. (306) 566-1200
SASKATCHEWAN CO-OPERATIVE CREDIT SOCIETY LIMITED SASKATCHEWAN CO-OPERATIVE FINANCIAL SERVICES LIMITED

THE SASKATCHEWAN CREDIT UNION SYSTEM'S INTEREST IN AGRICULTURE

The credit union system in Saskatchewan has some 220 credit unions, 2,000 elected officials, more than 550,000 members and assets in excess of \$3.5 billion. More than half of all credit union directors are actively involved in agriculture. Between one-third and one-half of all credit union members are directly or indirectly involved in agriculture. As well, approximately one-third of credit union assets are in some form of agricultural loans and approximately one-half of credit union liabilities are in deposits that come from active farmers, farm related businesses or retired farmers.

Problems related to agricultural finance have been discussed at the past two annual meetings of Credit Union Central. This survey is one response to such discussions.

The problems in agriculture are in many respects long term in nature. However, the number of farm members unable to meet their loan commitments without financial assistance (or some form of loan extension) is expected to increase significantly in the next 12 to 18 months. This concern was also a reason for conducting the survey.

SUMMARY AND ANALYSIS OF THE 1984 CREDIT UNION AGRICULTURAL SURVEY

All general managers and elected officials were asked to participate in the survey. A total of 459 questionnaires out of a possible 1,818 were returned (25%) and 81.5% of the responses received were from individuals involved in agriculture. In any case, closer analysis reveals there were no significant differences in attitudes between those involved in agriculture and those not involved.

The survey identifies critical issues and suggests several priorities for future actions. Its purpose is to stimulate discussion and debate.

Readers are reminded survey results which follow should "not" be construed as representative of the views of all Saskatchewan farmers or reflective of any particular credit union position or opinion. Instead results are a summary of feelings and attitudes of interested directors, managers and appointed officials.

The survey was carried out by the Credit Union Agricultural Interest Study Group. This group consists of eight credit union elected officials from throughout the province and a resource person from Credit Union Central. Response forms collected in July and August have been summarized and analyzed by the group. All members of this group with the exception of their resource person are directly involved in agriculture.

The four questions asked in the survey and responses received are highlighted below. Items that respondents felt were of little or no importance or priority have not been described.

QUESTION #1

"What do you feel are the important trends or issues in Saskatchewan agriculture?"

The majority of respondents indicated that the following trends or issues were of "great" importance to Saskatchewan agriculture:

- increasing capital requirements for land and equipment
- post Crow issues (i.e. need to anticipate consequences and determine how to respond)
- decline in soil quality (i.e. salinity increase, decrease in organic matter and increase in erosion)
- increase in "protectionism" in world markets (i.e. European economic communities now competing with subsidies)
- decline in packing plants in Western Canada
- politics now used more and more to influence world markets (i.e. embargoes)
- apparent decline in farm organizations
- insufficient expenditures for research and development in agriculture.

More than 90% of respondents indicated that the following were either of "some" or "great" importance:

- continual development of new technology - often with high short run costs but long run potential benefits (i.e. energy reducing and soil conserving equipment)
- conflict between different levels of government
- need for ongoing development of farm leaders
- differing rates of inflation means ideas and solutions of 10 years ago may not be practical today
- lack of understanding of the role of financial institutions in agriculture.

QUESTION #2

"What do you feel are the major problems or challenges facing Saskatchewan farmers?"

The majority of respondents indicated that each of the following was a "major" problem or challenge facing Saskatchewan farmers:

- declining proportion of consumer dollar going to farmers
- preservation of the family farm in face of economic realities
- farmers continue to be price takers - supply management does not seem to help
- ongoing difficulties created by changing farm practices resulting in changing cost structure (i.e. weed control, fertilizer usage)
- perceived economic position of farmers (asset rich, but cash hungry)
- assistance to help viable farm operations through short term crisis.

More than 90% of respondents indicated the following were either a challenge or major problem:

- increasingly difficult for an individual family to provide all the resources
- efforts required to remain abreast of changing technology.

QUESTION #3

"What do you feel local credit unions should be doing to serve their members?"

The majority of respondents indicated that local credit unions should serve their members by making the following items a "high" priority:

- credit union policies which allow flexibility in responding to members' needs.
- more standardization of forms for agricultural loan applications (i.e. cash flow, balance sheet, etc.)

More than 90% of respondents indicated the development of innovative financial services to farm members should be a priority.

QUESTION #4

"What do you feel the Saskatchewan credit union system (possibly through Credit Union Central) should be doing to support agriculture in the future?"

The majority of respondents indicated that the Saskatchewan credit union system should support agriculture in the future by making the following items a "high" priority:

- help create greater awareness by governments and non-farm publics of the social and economic contributions made by agriculture
- examine the need for long term (risk) financing instruments in agriculture
- encourage development of a national agricultural strategy to assist farmers in competing on a world market.

More than 90% of respondents indicated the system should work to improve co-ordination and communication with other organizations and co-operatives involved in Saskatchewan agriculture.

OTHER

A further analysis of responses reveals that respondents have "mixed" or "varied" opinions concerning the importance or priority of the following:

- move to greater crop production and a decline in livestock production
- move to larger pieces of equipment - lack of choice
- lack of innovation in agriculture
- increasing number of part-time farmers.

Slightly less than half indicated that they were "not" concerned with the use of micro-computers to assist in decision making.

Many of those who added written comments also took time to describe the present cost/price squeeze as well as related cash flow problems.

SUMMARY

Opinion surveys measure peoples' attitudes. They indicate how those being questioned feel at the time. Responses are based on one's interpretation of what is being asked. The purpose of this survey was to identify what credit union officials and management feel are critical issues in agriculture as well as what might be done to respond to them.

While various issues have been identified, there are no easy solutions to the many and varied problems facing Saskatchewan farmers. Credit unions as financial institutions, through the work of the Agricultural Interest Study Group and surveys such as this, are attempting to develop a better understanding of major long term difficulties facing members. The group feels that improved understanding can result in increased service responsiveness to members' needs.

The Agricultural Interest Study Group hopes the results of this survey will serve as useful input for future discussion by credit union leaders at the local as well as the provincial level.

Agricultural Interest Study Group:

Jim Halford
John Hanson
Bill Turner
Howard Goltz
Dale Westvelt
Ken Fox
Cliff Jackstelt
Laverne Frisk
Terry MacDonald

APPENDICE "FNCE-8"

INSTITUT AGRICOLE DU CANADA
MÉMOIRE
FINANCEMENT ET FISCALITÉ AGRICOLES

PRÉSENTÉ AU

Comité permanent de
la Chambre des communes
sur les finances, le commerce et les affaires économiques

le 18 mars 1985
à 20 h

Sigurd B. Peterson, agronome
Président
Institut agricole du Canada

Wesley E. Henderson, agronome
Secrétaire général

Présenté par

Julian Dunmanski, agronome
Vice-Président

Edward Braun, agronome
Président, Comité du financement
agricole

Ralph Winslade, agronome
Président, Comité de la
fiscalité agricole

Andy Terauds, agronome
Secrétaire général adjoint

Institut agricole du Canada
Mémoire
Financement et fiscalité agricoles
présenté au
Comité permanent de
la Chambre des communes
sur les finances, le commerce et les affaires économiques

le 18 mars 1985
à 20 h

INTRODUCTION

- 1.1 Les représentants de l'Institut Agricole du Canada ici réunis sont heureux et honorés de l'invitation qui leur est faite de comparaître devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques.
- 1.2 L'IAC compte 5600 membres répartis dans toutes les régions du Canada. Ce sont des professionnels qui apportent leur appui au secteur agro-alimentaire sous diverses formes. Quelques-uns sont des producteurs agricoles, mais la plupart sont à l'emploi des fonctions publiques, des universités, des associations de négoce agricole et encore quelques autres oeuvrent comme agronomes-conseils. On trouve parmi nous des conseillers, des administrateurs, des professeurs et des chercheurs engagés dans la production, le transport, la transformation, la réglementation et la mise sur le marché des aliments.
- 1.3 L'agriculture est une forme d'activité économique différente des autres, sous quatre aspects importants. D'abord, les agriculteurs sont des hommes d'affaires des plus concurrentiels, généralement à la tête de petites entreprises, ce qui les distingue radicalement des grosses sociétés comme General Motors, pour n'en mentionner qu'une, qui n'ont que relativement peu de concurrents. Deuxièmement, l'Agriculture est devenue très exigeant en capital, la ferme moyenne représentant un investissement d'un demi-million à trois quart de million de dollars. Cette capitalisation intensive appelle un niveau élevé de crédit d'exploitation annuel, pour l'achat des semences, des engrains, des carburants, des aliments fourragers et des bovins. Troisièmement, les agriculteurs font face à des problèmes annuels de trésorerie et cela pour des raisons qui échappent à leur volonté. Qu'il s'agisse des éléments météorologiques, de l'état du marché, du niveau des contingents, de la politique internationale ou d'autres facteurs, voilà les agriculteurs laissés en plan avec un produit très périssable. Et enfin, la maison du fermier est au coeur même de son entreprise. Les pénibles conditions financières des dernières années ont signifié pour beaucoup d'exploitants la saisie de leurs biens et, ce qui est terrible, c'est que ces malheureux perdent non seulement leur ferme, mais aussi leur maison. Une telle situation ne se retrouve pas dans les autres entreprises économiques.

1.4 L'IAC est intervenu dans le champ du crédit, du financement et de la fiscalité agricoles depuis déjà des nombreuses années. Il y a trois ans, le Conseil national institut deux comités spéciaux, l'un sur la fiscalité, l'autre sur le financement des exploitations agricoles. Nous avons fait savoir notre position au gouvernement au sujet du Bill C-653, loi portant modificaiton de la loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers, ainsi que de la loi de l'impôt sur le revenu, et en particulier de l'article 31 de cette dernière. Ces derniers temps, le gros des énergies de ces comités est allé à la préparation d'un exposé sur l'article 31, sur l'impôt sur les gains en capital réalisés sur les terres agricoles et sur le financement des exploitations. Cet exposé que nous vous présentons aujourd'hui vous aidera, nous l'espérons, dans votre recherche d'une solution au problème qui nous confronte.

2. RESUME

2.1 Article 31 de la loi de l'impôt sur le revenu

Au sujet de cet article 31, nous estimons que les exploitants agricoles véritables devraient recevoir un traitement juste, qu'ils devraient être protégés contre l'usage de l'agriculture comme abri fiscal et qu'ils devraient bénéficier d'améliorations dans l'administration de la fiscalité agricole. A cet effet, nous proposons des solutions, les unes à court terme, les autres à longue échéance.

(a) **A long terme**

La solution à long terme est la révocation pure et simple de l'article 31, qui ainsi placerait l'agriculture sur le même pied que toutes les autres entreprises. Les abus éventuels, principalement dans le secteur des productions animales, pourraient être contenus en demandant que les contribuables imputant des pertes à un autre revenu le fassent selon la comptabilité d'exercice au lieu de la comptabilité de caisse. Ils devraient aussi produire des plans à long terme et des bilans.

(b) **A court terme**

Pour l'immédiat, notre recommandation est de conserver l'article 31, mais avec des modifications. C'est la meilleure solution pour le moment. Il s'agirait de simplifier le libellé de l'article, de relever le plafond des limites et d'enlever la clause des 50%. Un bilan serait repuis et on

devrait accorder une exemption de l'article 31 à ceux qui déclarent leurs revenus selon la comptabilité d'exercice. Les agriculteurs devraient en outre bénéficier d'une décision anticipée à coût modique de leur situation fiscale, basée sur un plan d'exploitation de la ferme.

(c) **Améliorations d'ordre administratif**

L'administration de Revenue Canada y gagnerait si des agronomes étaient engagés dans les bureaux d'impôt de région et de district de façon à aider les vérificateurs à mieux comprendre la réalité de l'agriculture et les comptes agricoles. Revenue Canada devrait également accorder aux agriculteurs une décision anticipée à coût modique, établie d'après "les expérances de bénéfices" calculées dans un plan d'exploitation de la ferme. Les agronomes pourraient se révéler des plus utiles dans ces décisions anticipées. Nous sommes d'avis que grâce à cela l'image de Revenue Canada auprès de la population se trouverait rehaussée.

2.2 **Impôt sur les gains en capital réalisés sur les terres agricoles**

Le retrait ou l'indexation de l'impôt sur les gains en capital amènerait plus de problèmes qu'il n'en réglerait.

2.3 **Financement des exploitations agricoles**

L'IAC déplore la très pénible situation financière qui afflige de nombreux agriculteurs et plus encore les risques de faillite qui menacent d'autre exploitants. Le crédit agricole, tout disponible qu'il soit, n'en est pas moins beaucoup plus serré que dans les dernières années. Nous ne croyons pas que le subventionnement par l'Etat des obligations agricoles soit une solution viable. Pour être acceptable, le principe des obligations agricoles devrait faciliter les cessions de ferme d'une générations à l'autre ou autoriser le financement des agriculteurs débutants. Il y aurait également du bon à envisager la mise de côté de prêts dans des cas soigneusement évalués. A notre avis, des moratoires sur les dettes et des taux d'intérêt fixés par la loi auraient plus d'effets négatifs que de positifs. Par ailleurs, il existe un réel besoin d'un instrument qui assurerait les hypothèques des agriculteurs. Enfin, les programmes de crédit agricole offrant des taux d'intérêt inférieurs au niveau du marché devraient être assujettis d'une clause de temporisation d'un maximum de cinq ans.

3. ARTICLE 31 DE LA LOI DE L'IMPOT SUR LE REVENUE (PERTES AGRICOLES RESTREINTES)

3(a) Contexte

- a.1 Le document de travail de M. Wilson intitulé "Questions de fiscalité agricole" passe en revue les fondement de l'article 31 et plusieurs tableaux de données sur les agriculteurs à temps partiel et à temps plein. L'IAC a étudié ce document de même que les données de Statistique Canada et de la Société du crédit agricole.
- a.2 Ce document de travail fait état d'environ 175,000 agriculteurs à temps partiel. Environ 71% d'entre eux déclarent des pertes. En fait, quelque 76% de tous les agriculteurs à temps partiel déclarent un chiffre d'affaires de moins de 10,000 \$ et parmi les exploitants à temps partiel déclarent des pertes, environ 93% ont un chiffre d'affaires inférieur à ce chiffre. A partir des ces connées brutes, on peut conclure qu'il y a beaucoup de fermiers à temps partiel déclarent des chiffres d'affaires médiocres et que beaucoup d'entre eux accusent des pertes au post de l'exploitation agricole. Cependant, les données brutes qui sont basées sur l'information transmise par le contribuable, ne disent peut-être pas toute la situation. Elles ne fournissent pas d'éclairage sur l'apport que les agriculteurs à temps partiel font toute l'infrastructure de l'agriculture (p.ex. semences, aliments du bétail et matériel), ni sur la mesure dans laquelle ils ont entravé la mise en valeur des terres agricoles.
- a.3 L'article 31 semble vouloir être un instrument d'équilibre. Au début, il servait d'incitation des personnes détenant d'autres sources de revenu à créer une exploitation agricole. Avec le plafond bloqué à 5,000 \$, et dans le climat actuel d'inflation larvée, il a aujourd'hui pour effet de détourner ces personnes de l'agriculture. Au lieu de maintenir ce déséquilibre, l'article 31 devrait être modifié de façon à donner un traitement équitable à tous les exploitants agricoles authentiques.

- a.4 Il semble que depuis sa mise en application l'article 31 a joué un rôle de "juste milieu". Une application relativement souple de l'épreuve usuelle des "espérances de bénéfices" a autorisé dans certaines entreprises agricoles la déduction de certaines pertes qui n'auraient pas été admissibles si le critère avait été appliqué rigoureusement. L'existence de la clause des pertes restreintes dans l'article 31 a poussé beaucoup de contribuables à déclarer leurs pertes jusqu'au plafond de 5,000 \$. Un changement d'orientation du Ministère plaçant plus d'importance sur les "espérances de bénéfices" viendrait clarifier la légitimité de ces déductions. Dans la recherche de modifications au texte actuel de l'article 31, il faut reconnaître que la "voie du milieu" va finir par disparaître, ce qui devrait faciliter la distinction entre les exploitations agricoles sérieuses et les exploitants amateurs. Les exploitants à temps partiel sérieux seraient portés à accroître leur échelle d'affaires et les exploitants qui ne seraient plus admissibles à déclarer des pertes si l'article 31 était abrogé (agriculteurs amateurs) fonctionneraient au niveau conciliable avec leur revenu personnel. A notre avis, l'accroissement des impôts perçus des "agriculteurs amateurs" serait plus qu'annulé par celui des déductions obtenues par quelques-uns des agriculteurs authentiques (à plein temps).
- a.5 Le libellé contourné, négatif de l'article 31 a suscité des problèmes administratifs. Et par ailleurs, la jurisprudence manque de cohérence et n'aide pas beaucoup le contribuable à planifier ses affaires. En plus, le ministère du Revenu n'a pas toujours suivi les décisions de la jurisprudence. Visiblement, il faut clarifier la législation et améliorer son administration.
- a.6 Tel qu'il est actuellement, l'article 31 favorise l'agriculteur à temps plein. La société semble être disposée à aider l'agriculteur débutant et l'agriculteur en difficultés financières.
- a.7 **Recommandations et discussion**
Tout bien pesé, trois options sont proposées: Abrogation de l'article 31, Refonte de l'article 31 et améliorations d'ordre administratif. Les trois se défendent et méritent l'attention de ce Comité.

3(b) Abrogation de l'article 31

b.1 **Recommandation**

L'IAC estime que le retrait pur et simple de l'article 31 est la meilleure solution à long terme.

b.2 **Discussion**

Du point de vue de la "déductibilité des pertes", cela traiterait tous les exploitants agricoles authentiques sur le même pied. Toutefois, il faudrait instituer des garanties pour empêcher qu'on ne continue à déduire des pertes non admissibles. La méthode de comptabilité de caisse autorise le report prolongé de l'impôt lorsque l'exploitant accroît son cheptel, par exemple de bovins de boucherie et de chevaux.

b.3 La garantie la plus simple serait de passer au système de comptabilité d'exercice pour ceux qui sont portés à imputer leurs pertes à leurs autres sources de revenu. On raiterait ainsi l'agriculture comme toute autre forme d'entreprise en plus d'avoir des avantages évidents sur le plan de la gestion. Toutefois, la comptabilité de caisse fait partie intégrante de l'agriculture nord-américaine depuis si longtemps qu'une garantie comme celle-là serait vraisemblablement inactable.

b.4 Le retrait de l'article 31 avantagerait le contribuable situé dans la tranche fiscale la plus élevée. Si les pertes étaient intégralement déductibles, l'agriculteur compris dans la tranche fiscale de 50% aurait beau jeu à évincer l'agriculteur débutant nanti d'un revenu plus maigre et compris dans la tranche fiscale de 30 à 35%. Cela risquerait de porter préjudice aux jeunes, de formation agricole et gagnant de modestes revenus extra-agricoles, lesquels ne seraient pas de taille à concurrencer pour l'acquisition d'actifs d'exploitation agricole des personnes situées dans les tranches de revenu supérieures. Les revenus agricoles n'ont pas été assez élevés pour procurer une rémunération intéressante sur des actifs comme la terre. Le retrait de l'article susciterait à court terme une certaine flambée inflatinniste de la valeur des terres, mais avec le temps, si le critère des "espérances de bénéfices" est appliqué, cette pression se relâcherait.

b.5 Pour le moment, les informations manquent pour déterminer si l'un ou l'autre de ces problèmes pourrait surgir.

3(c) Refonte de l'article 31

Pour l'immédiat, il semble plus raisonnable de conserver l'article 31, mais sous une forme modifiée.

c.1 **Recommandation**

Relever à 15,000 \$ le plafond des pertes agricoles restreintes de 5,000 \$ en l'assujettissant d'un indice basé sur le taux d'inflation.

c.2 **Discussion**

Le montant de 15,000 \$ a été retenu comme solution de compromis entre l'ancien plafond de 5,000 \$ devenu désuet et un retrait pur et simple de la clause. Ainsi relevé, le montant permettrait au contribuable gagnant environ 25,000 \$ d'affecter le gros de ses gains au développement de son exploitation agricole. De même une personne dans une tranche fiscale plus élevée pourrait utiliser à cette fin une portion plus importante, mais pas la totalité de ses gains. Si le plafond de 15,000 \$ était assujetti d'un indice tenant compte de l'inflation, comme l'indice des prix à la consommation, il se trouverait ajusté automatiquement.

c.3 **Recommandation**

Supprimer la clause des 2,500 \$ et la formule des 50%.

c.4 **Discussion**

Bien que la formule permette peut-être d'épargner quelques dollars d'impôt, elle ne résiste pas à l'analyse économique. Qui en effet accepterait d'encourir une perte de 7,000 \$ pour une déduction de 5,000\$? Malheureusement, ceux qui le font sont entraînés dans des pertes d'exploitation plus élevées pour déduction d'impôt que celles qu'ils pourraient autrement se permettre de supporter. Ce n'est pas un bon objectif à rechercher, ni pour le gouvernement, ni pour les agriculteurs. Le retrait de la formule simplifierait l'application de l'article et clarifierait son interprétation.

c.5 **Recommandation**

Remplacer le libellé de l'article par un texte plus positif de ton et plus intelligible.

c.6 Discussion

Des phrases négatives avec des ni ni rendent la lecture difficile. La définition de la principale source de revenu comparant le revenu extra-agricole avec le revenu agricole et d'autres sources est presque du charabia pour le contribuable, le percepteur d'impôt et les tribunaux. Nous aimerais avoir la chance de proposer des idées qui rendraient le ton plus positif.

c.7 Recommandation

Prévoir une exemption facultative pour l'agriculteur à temps partiel qui volontairement remplit sa déclaration selon la comptabilité d'exercice.

c.8 Discussion

Cette disposition créerait peut-être un certain déséquilibre entre les contribuables, mais empêcherait tout abus important grâce à la garantie offerte par la comptabilité d'exercice. Cette forme de comptabilité ne serait imposée qu'à ceux qui sollicitent une déduction intégrale pour pertes.

c.9 Recommandation

Prévoir une exemption pour les agriculteurs débutants et pour les agriculteurs en difficultés financières.

c.10 Discussion

Il existe actuellement des programmes du gouvernement fédéral, par exemple le régime d'entrée graduelle de la Société du crédit agricole, qui accordent un délai de cinq ans pour passer au stade d'agriculteur à plein temps. Une personne acceptée pour le programme de la SCA pourrait être exemptée des dispositions contenues dans l'article 31. De même, l'agriculteur en difficultés financières se verrait autorisé à consolider ses dettes au moyen de petits emprunts commerciaux. Là encore, l'agriculteur dans cette situation pourrait obtenir une exemption.

3(d) Changements à l'administration des dispositions pour pertes d'origine agricole contenues dans la loi de l'impôt sur le revenu

d.1 La réglementation actuelle et les modifications proposées contiennent plusieurs dispositions propres à l'agriculture. La population a appris les difficultés qu'éprouve Revenu Canada avec ses méthodes de vérification et l'incompréhension flagrante de son personnel à l'égard des différences entre l'agriculture et les autres activités économiques ainsi qu'entre les différents types d'exploitation agricole. En fait, ces méthodes ont attiré presque autant d'attention des médias que l'article 31 lui-même.

d.2 Recommandation

Améliorer la compréhension de ce qu'est l'exploitation agricole chez Revenu Canada par l'embauche d'agronomes comme conseillers dans les bureaux de région et de district du Ministère.

d.3 Discussion

Les agriculteurs ont fait état d'un manque de compréhension de Revenu Canada à l'égard des problèmes d'agriculture. Les agronomes pourraient aider à former le personnel et à servir de conseillers pour faciliter l'interprétation des déclarations fiscales des agriculteurs. Un peu comme le gérant de la banque consulte son agronome bancaire régional, le vérificateur de l'impôt consulterait l'agronome de Revenue Canada pour l'aider à analyser l'entreprise agricole ou les questions qu'elle comporte. Cette collaboration serait particulièrement utile pour l'examen d'une déclaration dans laquelle il faut établir les "espérances raisonnables de bénéfices" et les coûts d'installation.

d.4 Recommandation

Améliorer les méthodes de vérification par la mise en place d'un système autorisant des décisions anticipées à coût modique concernant les opérations agricoles.

d.5 Discussion

L'incertitude et les malentendus créés par le système de vérification rétroactif à quatre ans, y compris la reclassification des pertes autorisées, ainsi que par le régime de perception des impôts, ont suscité des difficultés financières aux agriculteurs en plus de ternir la réputation du gouvernement fédéral. La réduction de la vérification à trois ans est une heureuse initiative. Les médias font continuellement état d'histoires épouvantables. Revenu Canada devrait autoriser des décisions anticipées à faible coût pour les agriculteurs et, pour autant que ceux-ci suivent le plan d'entreprise sur lequel est basée la décision, il ne devrait pas les soumettre à une évaluation fiscale causée par la restriction de certaines pertes. Le contribuable pourrait demander un changement de la décision si son plan d'exploitation doit être modifié.

4. GAINS EN CAPITAL REALISES SUR LES TERRES AGRICOLES

4.1 L'imposition des gains en capital déborde le simple domaine des terres agricoles. Elle a pour effet, en partie d'imposer les valeurs inflationnistes des biens d'équipement. Les terres agricoles sont un exemple typique de ces immobilisations.

4.2 **Recommandation**

L'IAC recommande le maintien du système actuel d'imposition des gains en capital sur les terres agricoles.

4.3 **Discussion**

Le régime actuel offre la possibilité de reporter les gains en capital à un bien de remplacement, à un conjoint, aux enfants et à un régime spécial d'épargne-retraite (REER). Même s'il y a moyen de proposer des améliorations d'ordre technique, il reste que l'esprit évident de la réglementation, qui est de reporter l'imposition des gains en capital jusqu'à l'arrivée des recettes, est toute à fait acceptable. Plusieurs suggestions d'ordre technique ont été faites dans un mémoire distinct adressé par l'IAC à M. Wilson. Nous avons apporté quelques exemplaires de ce mémoire à votre intention.

4.4 L'exemption des terres agricoles de l'imposition sur les gains en capital pourrait inciter les investisseurs et créer des pressions inflationnistes sur les valeurs du foncier agricole.

4.5 On a aussi proposé le report des gains en capital tant que la terre conserve son usage agricole. Cette proposition comporte toutefois des problèmes administratifs. Quand la terre cesse-t-elle d'être une terre agricole? Quand elle est mise en pâturage, laissée en friche ou qu'on y construit des bâtiments? Qui assumerait l'impôt, l'aménageur ou chacune des parties qui a reporté les gains. Comment le prix de base rajusté serait-il maintenu?

4.6 **Recommandation**

Que la réserve actuelle visant les gains en capital sur les terres agricoles soit prolongée.

4.7 Discussion

La réserve actuelle de cinq ans visant les gains en capital est beaucoup plus courte que la durée des hypothèques sur les terres, de sorte que l'imposition survient plus vite que l'entrée des recettes. Ceci a pour effet de dissuader les vendeurs à reprendre une hypothèque de l'acheteur. A cause du besoin de crédit à un taux raisonnable, les hypothèques des vendeurs devraient être encouragées. Le fait de porter la réserve de cinq à dix ans raviverait l'intérêt pour les hypothèques du vendeur.

5(a) Financement des exploitations agricoles

- a.1 Ceux d'entre nous qui sont mêlés directement ou indirectement au financement des fermes connaissent fort bien toutes les pressions financières auxquelles sont exposées de nombreuses exploitations agricoles au Canada. Selon l'enquête qu'on scrute, la proportion de fermes en difficultés financières va de 5 à 20%, et en contrepartie de 80 à 95% des exploitants n'éprouvent pas des ennuis financiers extrêmes. Il est, par ailleurs, réjouissant de constater que le secteur agricole s'appuie sur un avoir propre de 82%, ce qui laisse seulement 18% en dettes.
- a.2 Le sort des agriculteurs en mauvaise posture financière nous préoccupe au plus haut point. Nous comprenons les douleurs, les tragédies et les inquiétudes par lequel passe une famille agricole manacée de saisie ou de faillite. Néanmoins, il faut reconnaître que l'agriculture ne peut pas espérer un taux de faillite de zéro pour cent. Inévitablement quelques fermes feront faillite et éventuellement certaines devraient le faire.
- a.3 Tous les types d'entreprises économiques ont un certain taux de faillites dues aux circonstances et aux limites des qualités de gestion de l'exploitant. L'agriculture ne fait pas exception malgré tout notre sympathie à l'égard des problèmes que cela entraîne.
- a.4 Il est à remarquer aussi qu la disponibilité du crédit, pour les exploitations dignes de confiance (solvables), n'est pas un problème pour le moment. Même par les temps difficiles qui courrent, les banques et les autres institutions de crédit recherchent avec une ardeur, il est vrai teintée d'une certaine prudence, les occasions de prêter, quoique elles se montrent plus sélectives qu'il y a plusieurs années. Dans certains circonstances c'est un crédit trop accessible qui a contribué à mettre l'agriculteur en difficultés financières, pas le manque de crédit ou l'absence de prêteurs.

a.5 **Solutions à la situation actuelle**

Les gouvernements, aux paliers fédéral et provincial, les banques et les établissements de crédit ont envisagé de nombreuses solutions susceptibles de répondre à quelques-uns des problèmes actuels de financement des exploitations agricoles. Nous en citerons plusieurs avec les commentaires qu'elles nous inspirent.

5(b) **Obligations agricoles**

- b.1 Le concept des obligations agricoles a reçu beaucoup d'attention. La formule la plus préconisée s'inspire de celle des obligations pour le développement de la petite entreprise, c.-à-d. que le déposant ou l'investisseur reçoit un taux d'intérêt inférieur au taux au marché, mais en revanche il n'est pas imposé sur les intérêts reçus, de sorte que son revenu net est égal à celui d'autres modes de placement, tous impôts déduits; de son côté, l'emprunteur obtient son prêt à des taux d'intérêt inférieurs aux cours de marché, mais ses dépenses en paiements d'intérêts ne sont pas déductibles de l'impôt.
- b.2 Bien que ce concept semble avoir de l'intérêt à la fois pour l'emprunteur et pour le prêteur, nous ne sommes pas en faveur d'en rendre la disponibilité universelle et cela pour les raisons suivantes:
- 2.i les recettes fiscales perdues pour l'Etat seraient considérables à une époque où les déficits financiers et le niveau de la dette nationale interdisent toute perte importante de recettes fiscales.
 - 2.ii les avantages des prêts à faible intérêt seraient capitalisés en biens de production, terre, cheptel, machinerie et contingents de mise en marché.
 - 2.iii les structures actuelles de crédit se trouveraient gravement menacées.
- b.3 Le concept des obligations agricoles pour faciliter les transferts des fermes d'une génération à l'autre aurait par ailleurs certains mérites. L'agriculteur pourrait ainsi financer la vente de sa ferme par un intermédiaire, c.-à-d. qu'il pourrait vendre une obligation à 8% à un intermédiaire, p.ex. la Société du crédit agricole ou une société de fiducie, lesquels de leur côté prêteraient les fonds demandés à l'acheteur pour, disons, 9%. L'écart d'intérêts servirait à financer l'administration du prêt et à réunir les documents nécessaires.

- 1.iii les banques et les sociétés d'assurance frappées par les pertes de prêts dans les années 30, pertes encore aggravées par les moratoires, ont réduit l'appui qu'elles donnaient à l'agriculture et les banques n'ont repris d'importants programmes de crédits agricole que vers la fin des années 60 et le début des 70, tandis que les sociétés d'assurance se tiennent jusqu'à ce jour encore à l'écart du marché du crédit agricole.
- 1.iv les établissements privés de crédit et les banques orienteraient leur action dans d'autres industries évoluant dans un climat de crédit moins pesant. L'équilibre entre les intérêts payés sur les dépôts et les intérêts demandés pour les prêts dans une même institution de crédit risquerait d'être compris par l'imposition de moratoires ou l'application de taux d'intérêts fixés par la loi. L'établissement de crédit risquerait de se retrouver avec des niveaux d'intérêt sur les prêts plus bas que ceux des intérêts sur les dépôts.

5(e) Autres solutions possibles

- e.1 Bien que quelques-unes des formules examinées plus haut puissent se justifier dans des cas particuliers, nous croyons que d'autres solutions apporteraient plus d'avantages, à long terme. Comme nous l'avons dit plus tôt, nous sommes parfaitement conscients du déficit auquel fait face le présent gouvernement ainsi que de l'énormité de la dette publique. Il appert que ces deux facteurs sont assez puissants pour empêcher le gouvernement fédéral d'accorder des intérêts bonifiés ou de se priver de recettes fiscales (s'il adoptait le régime des obligations agricoles). De plus, les membres de l'Institut agricole du Canada se sont dans l'ensemble déclarés opposés au principe des intérêts bonifiés. Une motion demandant l'établissement d'un régime de bonification des intérêts à la SCA a en effet été défaite à l'Assemblée annuelle de l'Institut en août 1984 à Winnipeg.

e.2 Une solution plus positive serait pour le gouvernement de créer un climat favorable pour tous les établissements de crédit commerciaux. Cela, à notre avis, pourrait se réaliser dans des mesures comme les suivantes:

2.1 Eviter toute menace d'imposition de moratoires sur les dettes et de taux d'intérêt fixés par la loi.

2.ii encourager le secteur agricole à s'autofinancer:

- en réinjectant dans les hypothèques agricoles les contributions du régime enregistré d'épargne-retraite (REER) fournies par les agriculteurs, et cela éventuellement sur une base d'incitation, p.ex. la limite actuelle de 120,000 \$ pourrait être relevée à 200,000 \$ si les fonds étaient canalisés dans une hypothèque agricole.

- en encourageant le recours aux obligations agricoles dans le cas des transferts de fermes d'une génération à l'autre et pour les agriculteurs débutants.

2.iii créer un programme viable, autofinancé, d'assurance (comparable à la SCHL) qui protégerait les hypothèques des agriculteurs, ou

2.iv fournir une garantie aux prêteurs tant institutionnels que non institutionnels consentant des prêts aux agriculteurs. A cet égard, la Société du crédit agricole pourrait servir d'instrument. Un droit ouvrant à la garantie pourrait être perçu au pourcentage pour compenser les frais d'administration et les prêts perdus. Ce type de garantie pourrait également être offert en élargissant la portée de la loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles (LPDAA). Fait à remarquer, les pertes engagées sous le régime de la LPDAA ont été très peu importantes au cours des années, du fait que de tout temps les agriculteurs ont été un excellent risque de crédit. Il s'ensuit que si un programme garanti pouvait inciter les Fonds de pension, les sociétés d'assurance et d'autres sources de financement à s'intéresser au marché du crédit agricole, un service très utile serait rendu aux agriculteurs, éventuellement sans qu'il en coûte beaucoup au gouvernement si l'on en juge d'après le dossier de la LPDAA.

2.v. les régimes actuels ou envisagés de prêt agricole qui consentent des taux d'intérêt inférieurs au niveau du marché devraient comporter une clause de temporisation, disons de cinq ans. Les taux d'intérêt subventionnés devraient cesser d'être accordés à ceux qui ont réussi à bâtir une exploitation viable et qui sont arrivés au point où ils ont les moyens de payer les taux d'intérêt du commerce.

6. CONCLUSIONS

Nous avons cherché à nous attaquer aux problèmes du financement et de la fiscalité agricoles de façon positive. Nous croyons urgent de dissiper le climat de négativisme suscité par les médias et de regarder l'avenir avec confiance. Nos préoccupations vont aux producteurs qui auront réussi à survivre la période actuelle de resserrement du crédit soit en revenant à de meilleures marges d'exploitation, soit par une gestion prudente de leurs finances. La disponibilité de sources de crédit agricole sûres nous apparaît indispensable pour l'avenir de l'agriculture canadienne. Encore une fois, laissez moi vous remercier de nous avoir permis de vous partager certains avis et idées sur cette importante question.

APPENDICE "FNCE-9"

RECOMMANDATIONS
DE
MODIFICATIONS
À LA
LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Présentation à
l'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances
Gouvernement du Canada

par
l'Institut agricole du Canada
Ottawa

Mars 1985

Sigurd B. Peterson, agronome
Président
Institut agricole du Canada

Wesley E. Henderson, agronome
Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

<u>Section</u>	<u>Page</u>
I Introduction	
II Résumé des recommandations	
III Recommandations et discussion	
IV Résumé	

I INTRODUCTION

L'Institut agricole du Canada (IAC) a nommé un Comité de la fiscalité agricole chargé d'étudier les domaines de préoccupation suscitée par la Loi de l'impôt sur le revenu. Ses responsabilités ont englobé des recherches et la rédaction d'un mémoire au ministère des Finances en avril 1984, un autre mémoire sur l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu adressé au ministre des Finances en août 1984 et une présentation au Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques. Les modifications apportées récemment à la Loi de l'impôt sur le revenu sont bienvenues mais nous recommandons quelques petites améliorations.

Le cadre de politique fixé par le comité est simple. Le comité a entrepris de faire des suggestions qui minimiseraient les inégalités actuelles qui existent entre les activités, les districts de l'impôt et les types d'entreprises. Il s'est également efforcé d'envisager les défis auxquels fait face l'agriculteur débutant par rapport à l'exploitant établi.

Les responsables des politiques conviennent que l'exploitation "familiale" constitue une structure tout à fait souhaitable pour l'agriculture canadienne. Ceci étant dit, les lois et les programmes touchant la fiscalité, les finances et la mise en marché doivent prendre en considération l'impact du changement sur l'avantage ou le désavantage concurrentiel de l'entreprise agricole "familiale".

Tout en appuyant le concept de l'exploitation "familiale", il ne s'agit pas de dépeindre une image campagnarde de petites fermes inefficaces. Les exploitations "familiales" constituent des unités de production efficaces qui recourent à des dirigeants et à des capitaux familiaux (en propriété, à bail ou empruntés).

En raison de l'abrogation des lois sur les héritages et les successions au Canada, l'agriculture n'est pas un abri fiscal des successions. Les clauses de roulement aident à poursuivre, au sein de la famille, l'exploitation agricole et des petites corporations commerciales actives de tous genres. Même si l'intention des clauses est claire, leur application équitable pose des problèmes techniques.

Les crédits d'impôt à l'investissement et les tableaux d'amortissement plus rapides sur les coûts d'amélioration tendent à favoriser l'exploitant établi qui veut s'agrandir. Le comité apprécie les récentes modifications fiscales qui sont encourageantes. La déductibilité des pertes sur une période de dix ans constitue une importante amélioration qui reconnaît la perspective et d'une planification à long terme pour l'agriculture. Le report sur sept ans et le remboursement d'impôt de 40 % pour les crédits d'impôt à l'investissement élimineront une partie du désavantage subi par les agriculteurs débutants.

Le présent mémoire a pour but d'encourager les politiques fiscales qui maintiennent et favorisent une motivation maximale pour l'exploitation, le fonctionnement et le transfert des entreprises agricoles "familiales" rentables.

II RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont rédigées dans le but de minimiser les inégalités entre les entreprises et entre les producteurs débutants et établis.

A. Les transferts d'exploitations familiales sont favorisés par la législation actuelle mais il n'en demeure pas moins quelques problèmes.

1. Il est recommandé qu'une entreprise agricole, une participation dans une société agricole ou les actions d'une corporation agricole acquises d'un parent assujetti aux dispositions des paragraphes 73(3), 73(4), 70(9) et 70(9.2) de la Loi de l'impôt sur le revenu soient admissibles à un report d'impôt en vertu des paragraphes 73(3) et 73(4) lors d'un transfert entre vifs d'un enfant à un parent agriculteur. Ceci permettrait une rétrocession à un parent lors du transfert d'un enfant à un parent de son vivant.

2(a) Il est recommandé qu'un énoncé de politique soit fait pour clarifier la situation des clauses de remariage dans la mesure où elles influencent l'admissibilité d'une fiducie créée en faveur du conjoint à des fins de report en vertu des paragraphes 70(9.1), 70(9.3) et 70(9.5) et que les bulletins d'interprétation pertinents soient mis à jour pour éliminer la contradiction. Cette mesure permettrait aux contribuables de planifier leur testament en réduisant la confusion possible.

2(b) Il est recommandé que le roulement dans une fiducie créée en faveur du conjoint soit autorisé lors du décès du contribuable lorsque des bénéficiaires admissibles sont nommés, même si le bénéficiaire précis n'est pas connu. Lors du décès du conjoint, un autre roulement devrait être autorisé en autant que l'un quelconque des bénéficiaires admissibles envisagés dans le testament du contribuable survive au conjoint. Cette mesure exigerait également une clarification de politique et une mise à jour du bulletin d'interprétation n° 449.

Cette clarification atténuerait les inquiétudes de nombreux contribuables qui souhaitent laisser des biens uniquement aux enfants qui survivront à une fiducie créée en faveur du conjoint.

3. La loi exige que la presque totalité des biens soit des biens agricoles pour qu'un roulement puisse avoir lieu. Il est recommandé que l'expression "la presque totalité" figurant au paragraphe 70(10) de la loi soit définie comme signifiant 75 % de la juste valeur marchande des biens.

Cette mesure fournirait des définitions comparables des sociétés agricoles au niveau fédéral et provincial et ramènerait la restriction imposée aux biens non agricoles à un niveau plus tolérable.

B. La retraite agricole a été favorisée par le roulement des gains imposables dans des REER. Il est recommandé que le revenu imposable tiré de la vente des troupeaux de reproduction, des contingents, de la récupération de la déduction pour amortissement et des gains en capital soient admissibles pour un roulement dans un Régime enregistré d'épargne-retraite. Cette mesure permettrait à un plus grand nombre d'agriculteurs d'ouvrir un REER pour leur retraite.

C. Le traitement équitable des recettes et des dépenses doit être encouragé entre les diverses entreprises.

1. Il est recommandé que l'alinéa 28(l)(b) soit modifié pour y inclure un montant facultatif pouvant atteindre la juste valeur marchande des récoltes détenues à la fin de l'année. Cette mesure permettrait aux producteurs de cultures d'égaliser leur revenu de la même manière que les éleveurs de bétail.

2. Il est recommandé que l'article 30 soit modifié pour permettre de déduire les coûts d'amélioration des terres au cours de l'année où ils sont encourus ou de l'une quelconque des cinq années suivantes.

3. Il est recommandé que l'article 30 de la loi soit modifié pour y inclure le coût des arbres fruitiers et des pieds de vigne achetés pour mettre en valeur ou maintenir les vergers et les vignobles. Cette mesure permettrait de considérer les sujets de pépinières comme une dépense au cours de l'année d'achat de la même façon que des améliorations aux terres comme le nivellement et le drainage.

D. Le traitement fiscal des contingents de mise en marché est un domaine qui prête à confusion. Il est recommandé que le statut fiscal des contingents de mise en marché soit modifié pour les faire passer des biens en immobilisations admissibles aux biens en immobilisations. Cette modification tendrait à favoriser les agriculteurs débutants car les agriculteurs établis pourraient faire des offres plus basses si l'on supprimait le droit d'amortir le contingent.

III RECOMMANDATIONS ET DISCUSSION

A. TRANSFERTS D'EXPLOITATIONS FAMILIALES

Les modifications adoptées en décembre 1984 surmontent bon nombre des problèmes techniques qui pouvaient contrecarrer par mégarde un projet de transfert lorsque le contribuable avait des connaissances fiscales limitées ou avait bénéficié de conseils fiscaux peu avertis.

Toutefois, deux sujets mériteraient une étude plus approfondie et, nous l'espérons, une modification.

1. Les transferts d'un enfant à un parent sont maintenant possibles lorsque l'enfant décède et laisse les biens, les actions ou la participation acquis antérieurement à un ou des parents. Toutefois, à notre époque d'évolution rapide et de défis financiers, il existe des situations où l'enfant qui se lasse de l'agriculture souhaite rendre ou revendre les biens au parent au prix d'achat ou à peu près. Malheureusement, cette situation déclencherait encore une récupération des gains en capital même si l'enfant n'a tiré aucun bénéfice de la transaction.

Recommandation : Qu'une entreprise agricole, une participation dans une société agricole ou les actions d'une corporation agricole acquises d'un parent assujetti aux dispositions des paragraphes 73(3), 73(4), 70(9) et 70(9.2) de la Loi de l'impôt sur le revenu soient admissibles à un report d'impôt en vertu des paragraphes 73(3) et 73(4) lors d'un transfert entre vifs d'un enfant à un parent agriculteur.

2. Les fiducies créées en faveur du conjoint sont complexes mais demeurent attrayantes pour de nombreux agriculteurs comme moyen de garantir l'avenir du conjoint tout en s'assurant que certains enfants recevront en fin de compte les biens. Deux questions qui prêtent à confusion posent des problèmes pour assurer des transferts sans complications, la première étant les fiducies altérées et la seconde la propriété irrévocabile. Le problème se manifeste à un moment très inopportun car l'impôt est exigé au décès du testateur, les biens sont transmis dans une fiducie et rien n'a été vendu pour obtenir des fonds. Il semblerait plus équitable de reporter l'impôt jusqu'à l'expiration de la fiducie et d'exiger l'impôt à ce moment-là si des bénéficiaires admissibles ne sont pas disponibles.

(a) Les clauses de remariage ont été considérées comme un type de fiducie altérée. Le bulletin d'interprétation n° 349 R mentionne qu'un roulement n'est pas autorisé à un enfant par l'intermédiaire d'une fiducie créée en faveur du conjoint. Il existe plusieurs cas dans lesquels des impôts ont été payés en raison d'une clause de remariage. Toutefois, l'alinéa 7(a) du bulletin d'interprétation n° 449 semble indiquer que les clauses de remariage peuvent être autorisées. Il convient de clarifier cette contradiction. Il n'y a pas de

problème à exclure les fiducies altérées, comme les clauses de remariage. Toutefois, ne créez pas de confusion en les autorisant dans un autre bulletin.

Recommandation : Qu'un énoncé de politique soit fait pour clarifier la situation des clauses de remariage dans la mesure où elles influencent l'admissibilité d'une fiducie créée en faveur du conjoint à des fins de report en vertu des paragraphes 70(9.1), 70(9.3) et 70(9.5) et que les bulletins d'interprétation pertinents soient mis à jour pour éliminer la contradiction.

(b) La propriété irrévocable est un problème particulièrement complexe car il exige de nommer le ou les bénéficiaires précis dans le testament du testateur, même si la fiducie viendra à échéance dans de nombreuses années. Par exemple, l'alinéa 7(b) du bulletin d'interprétation n° 449 énonce qu'un roulement n'est pas possible dans le cas où un testateur souhaite que seuls les enfants qui survivent au conjoint bénéficient du legs car il est impossible de savoir qui seront les bénéficiaires ultimes. Le même problème se pose si un testateur souhaite que l'enfant A reçoive les biens agricoles d'une fiducie mais que ces biens aillent à l'enfant B si A décède avant le conjoint car l'alinéa (c) du bulletin d'interprétation n° 449 semble s'appliquer à un enfant en particulier.

Cette situation semble inéquitable car, dans les deux cas, les bénéficiaires ultimes sont admissibles.

Recommandation : Que le roulement d'une fiducie créée en faveur du conjoint soit autorisé lors du décès du contribuable lorsque des bénéficiaires admissibles sont nommés, même si le bénéficiaire précis n'est pas connu. Lors du décès du conjoint, un autre roulement devrait être autorisé en autant que l'un quelconque des bénéficiaires admissibles envisagés dans le testament du contribuable survive au conjoint. Cette mesure exigerait également une clarification de politique et une mise à jour du bulletin d'interprétation n° 449.

3. Définition de l'expression "la presque totalité" à l'article 70(10)

L'expression "la presque totalité" est utilisée pour désigner la proportion des biens agricoles possédés et utilisés par une corporation ou une société agricole familiale en vue d'être admissible à un roulement des actions ou d'une participation d'un parent à un enfant. Revenu Canada interprète "la presque totalité" comme signifiant 90 %. Toutefois, les biens possédés par de nombreuses corporations ou sociétés agricoles peuvent servir à la fois dans l'exploitation agricole et dans des activités auxiliaires, comme le séchage des grains, le travail à forfait, le transport des récoltes, la mise en marché des fruits, etc.. Ces activités peuvent contrecarrer la règle restrictive de 90 %. Bon nombre de provinces utilisent le chiffre de 75 % pour tenter de définir les biens d'une corporation agricole. La règle actuelle de 90 % semble être une pratique administrative de Revenu Canada. Bon nombre de fiscalistes préféreraient que l'expression "la presque totalité" soit définie clairement

dans la loi. Si l'article 70(10) était modifié de façon à définir l'expression "la presque totalité" comme désignant 75 %, la règle serait bien connue et les activités auxiliaires seraient moins à même de contrecarrer la règle.

Recommandation : Que l'expression "la presque totalité" figurant au paragraphe 70(10) de la Loi soit définie comme signifiant 75 % de la juste valeur marchande des biens.

B. LA RETRAITE DES AGRICULTEURS

La loi de décembre 1984 permet le roulement dans un REER des gains en capital imposables lors de la retraite. L'Institut accueille favorablement l'intention de ces mesures mais pense que l'actuel roulement dans un REER est trop restrictif.

En raison des règles applicables de 1971 à 1983, il est évident qu'il s'agit d'une tentative en vue d'atténuer l'impact des charges fiscales sur ce qui aurait constitué, avant les importantes modifications de 1971, une source de revenu de retraite non imposable. À l'heure actuelle, le paiement des impôts au cours d'une année sur des biens accumulés pendant toute une vie constitue un véritable choc financier. La disposition atténue le choc des gains en capital mais favorise les agriculteurs ayant beaucoup de terres et ceux qui sont dans des sociétés et des corporations. La clause ne s'appliquera qu'à la partie imposable des gains en capital. Pour un propriétaire individuel, les gains en capital s'appliqueront principalement sur les terres. Toutefois, pour le propriétaire d'actions d'une corporation ou d'une participation dans une société agricole, les gains en capital résulteront de l'augmentation de valeur de tous les actifs, y compris les bâtiments, le matériel, les contingents et les stocks.

Avant 1972, la récupération des actifs visés par la partie XVII, des ventes de contingents et des troupeaux de base, ainsi que des gains en capital, constituait une source de revenu de retraite non imposable. La valeur de ces actifs est incluse dans la valeur des actions d'une corporation agricole ou d'une participation dans une société agricole. Les contrats de rentes à versements invariables permettaient davantage de sources de revenu que les gains en capital imposables.

Envisageons le traitement différent accordé à deux entreprises vendues dans la même région à quelques jours d'intervalle.

1. Producteur fruitier	Vente pour environ	500 000 \$
Vente de la ferme		
Gains en capital		<u>250 000 \$</u>
Partie imposable ($\frac{1}{2}$)		125 000 \$
Récupération		<u>20 000 \$</u>
Revenu imposable		145 000 \$
Montant admissible pour un roulement dans un REER		120 000 \$
Solde imposable au cours de l'année de la vente		25 000 \$
		=====
2. Producteur d'oeufs	Vente pour environ	600 000 \$
Vente de la ferme		
Gains en capital		<u>5 000 \$</u>
Partie imposable ($\frac{1}{2}$)		2 500 \$
Partie imposable de la vente des contingents		214 000 \$
Récupération		<u>50 000 \$</u>
Revenu imposable		266 500 \$
Montant admissible pour un roulement dans un REER		2 500 \$
Solde imposable au cours de l'année de la vente		264 000 \$
		=====

Alors que les deux producteurs ont des actifs dont la valeur a augmenté, il semble inéquitable que l'un d'entre eux puisse reporter la totalité des 120 000 \$ dans un REER et l'autre presque rien. Même si ces deux exemples peuvent sembler des extrêmes, ils sont réels.

Lors de la préparation du prochain budget, il serait urgent d'envisager d'autoriser un roulement dans un REER du revenu imposable provenant de la vente des troupeaux de reproduction, des contingents et de la récupération de la déduction pour amortissement. Cette proposition permettrait d'obtenir une meilleure équité entre les exploitations à base foncière et les exploitations intensives d'élevage de volailles et de cultures en serres. La limite de 120 000 \$ minimisera tout usage abusif de la disposition et offrira cependant une pension intéressante à de nombreux agriculteurs qui n'ont pas jusqu'à présent de régime d'épargne-retraite.

Recommandation : Que le revenu imposable tiré de la vente des troupeaux de reproduction, des contingents, de la récupération de la déduction pour amortissement et des gains en capital soient admissibles pour un roulement dans un Régime enregistré d'épargne-retraite.

C. Le traitement équitable des recettes et des dépenses

1. Alinéa 28(1)(b)

Il s'agit là d'un alinéa très utile de la Loi de l'impôt sur le revenu car il reconnaît la nature fluctuante des revenus pour les producteurs d'animaux de ferme. Il permet aux éleveurs qui préparent leurs états de recettes selon la méthode de la comptabilité de caisse de payer d'avance de l'impôt en ajoutant un montant facultatif à leur revenu pouvant atteindre la valeur des animaux détenus à la fin de l'année. Cette disposition offre un moyen d'égaliser le revenu des éleveurs afin qu'ils n'aient pas à payer une lourde charge fiscale pour les années de revenus anormalement élevés.

Les producteurs de cultures (cultivateurs) ont des sources de revenus également fluctuantes. Il semble inéquitable que les cultivateurs ne disposent pas du même privilège d'utiliser l'alinéa 28(1)(b). Si cette disposition s'appliquait également aux cultivateurs, ils pourraient aussi payer un impôt minimal lors des mauvaises années afin de ne pas avoir à payer un taux d'impôt extrêmement élevé au cours d'une année de gros revenus. Les reports de pertes seraient minimisés et les décisions de mise en marché prises à la fin de l'année seraient moins fondées sur des préoccupations fiscales.

Recommandation : Que l'alinéa 28(1)(b) soit modifié pour y inclure un montant facultatif pouvant atteindre la juste valeur marchande des récoltes détenues à la fin de l'année.

2. Coûts visés par l'article 30

L'article 30 est également un article utile de la Loi de l'impôt sur le revenu car il reconnaît que les coûts de défrichement, de nivellement et d'installation de tuyaux de drainage se présentent une seule fois et permet de les déduire comme des coûts au cours de l'année où ils sont encourus. Cette disposition offre un encouragement à l'exploitant progressiste qui veut continuer à améliorer ses terres agricoles. Malheureusement, les coûts sont souvent si élevés que l'activité et les clauses fiscales peuvent provoquer une perte inévitable. Cette perte gaspille les exemptions personnelles et annule la possibilité de contribuer au Régime de pensions du Canada.

Au début de sa carrière, l'agriculteur ne trouvera pas la déductibilité de ces coûts aussi avantageuse que l'exploitant bien établi car l'agriculteur débutant a déjà suffisamment de frais à supporter et peut à peine atteindre le seuil de rentabilité. Il semblerait plus équitable de permettre à un agriculteur qui assume des coûts mentionnés à l'article 30 de pouvoir les répartir sur cinq ans sans toutefois être obligé de prendre une déduction pour amortissement comme dans le cas d'un propriétaire terrien lors de l'installation de tuyaux de drainage. Cette mesure aiderait certainement l'agriculteur débutant et l'agriculteur établi qui essaie d'améliorer ses terres.

Recommandation : Que l'article 30 soit modifié pour permettre de déduire les coûts d'amélioration des terres au cours de l'année où ils sont encourus ou de l'une quelconque des cinq années suivantes.

3. Arbres fruitiers et vignes

Les arbres fruitiers et les vignes ou la plantation des vergers et des vignobles sont essentiellement des coûts d'amélioration des terres. Il est primordial pour un producteur de fruits d'engager des frais importants pour les arbres et les vignes afin de mettre en valeur un verger ou un vignoble; il doit également encourir des coûts permanents pour remplacer diverses variétés d'arbres et de vigne qui vieillissent ou ne sont plus demandées sur le marché.

En raison de leur nature biologique, les arbres fruitiers et les vignes constituent des activités d'amélioration des terres moins permanentes que les coûts actuellement visés par l'article 30. Le verger initial constitue donc un coût d'amélioration des terres qui devrait être permis en vertu de l'article 30. Après quelques années, les arbres ou les vignes deviennent un élément de passif et doivent être enlevés et remplacés.

Cette activité qui consiste à planter les arbres et les vignes est une préoccupation soulevée dans les régions fruitières. Revenu Canada aborde la question par voie de politique administrative. La politique énoncée récemment mentionne que les plantations originales constituent un capital qui augmenterait le prix de base rajusté des terres. Les arbres et les vignes de remplacement constituerait une dépense. Le problème avec la politique administrative, c'est qu'elle est sujette à interprétation. L'adoption d'un traitement uniforme au sein de la loi clarifierait le problème et accorderait un traitement équitable aux vergers nouveaux et de remplacement.

Recommandation : Que l'article 30 de la loi soit modifié pour y inclure le coût des arbres fruitiers et des pieds de vigne achetés pour mettre en valeur ou maintenir les vergers et les vignobles et que le coût de ces postes soit déductible au cours de l'année d'achat ou de l'une quelconque des cinq années suivantes.

D. Le traitement fiscal des contingents de mise en marché

À l'heure actuelle les contingents de mise en marché sont traités comme l'achalandage et considérés comme des biens en immobilisations admissibles. Cela signifie que la moitié du prix d'achat du contingent peut être amortie au taux de 10 %. L'agriculture connaît un problème avec la valeur des contingents de mise en marché. Étant donné que les contingents constituent une ressource rare, leur valeur est fixée à un niveau élevé qui fait de leur achat une charge financière pour quiconque souhaite se lancer dans un domaine de production agricole nécessitant des contingents. L'amortissement du contingent est beaucoup plus important pour l'agriculteur établi qui fait des bénéfices que pour l'agriculteur débutant qui a du mal à atteindre le seuil de rentabilité. Un contingent ne s'use pas comme les bâtiments et le matériel. La possibilité d'amortir un contingent peut donc constituer davantage un obstacle qu'une aide à l'agriculture. Si l'on faisait passer les contingents de mise en marché des biens en immobilisations admissibles aux biens en immobilisations, cela signifierait que l'on ne pourrait plus amortir les contingents et qu'ils seraient considérés comme des terres, c'est-à-dire assujettis aux gains en capital. Cela simplifierait également les choses car les exploitants agricoles trouvent que le traitement fiscal accordé aux biens en immobilisations admissibles prête énormément à confusion. Même si la recommandation qui suit ne sera peut-être pas populaire, elle mérite qu'on l'étudie sérieusement.

Recommandation : Que le statut fiscal des contingents de mise en marché soit modifié pour les faire passer des biens en immobilisations admissibles aux biens en immobilisations.

Résumé

Nous sommes d'avis que la mise en oeuvre de ces recommandations donnerait de bons résultats. Les aspects techniques des roulements agricoles seraient davantage conformes à l'intention de la loi. Les roulements dans des REER pour la retraite d'autres sources de revenus imposables permettraient d'étaler pendant la retraite des obligations fiscales accumulées pendant toute une vie. Un traitement plus équitable pourrait être accordé aux producteurs de toutes les cultures en modifiant l'alinéa 28(1)(b) et l'article 30.

APPENDICE "FNCE-10"

MEMOIRE SUR LES QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE

PRESENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

PAR LA

CREDIT UNION CENTRAL OF SASKATCHEWAN (CENTRALE DES COOPÉRATIVES DE CRÉDIT DE
LA SASKATCHEWAN)

MARS 1985

INTRODUCTION

Au nom des coopératives de crédit de la province, la Credit Union Central of Saskatchewan (Centrale des coopératives de crédit de la Saskatchewan a le plaisir de présenter les observations et suggestions suivantes au Comité.

A titre indicatif, nous signalons que notre organisme favorise l'expansion des 220 coopératives de crédit réparties dans toute la province qui lui sont rattachées. En retour, ces dernières sont la propriété de leurs membres et sont dirigées par un conseil d'administration choisi et élu parmi ceux-ci. Les coopératives de crédit de la Saskatchewan comptent environ 550 000 membres et possèdent un actif de 3,6 milliards \$. Près de 40% de ces membres sont directement ou indirectement liés à l'agriculture. Plus de la moitié des 2 000 administrateurs élus sont considérés comme des agriculteurs actifs. Environ 50% de tous les dépôts proviennent d'agriculteurs actifs, d'entreprises liées à l'agriculture ou d'agriculteurs à la retraite. Les coopératives de crédit de la Saskatchewan assurent plus de 700 millions \$ (soit un peu moins de 20%) de l'ensemble du crédit agricole dans la province. Comme elles appartiennent aux habitants de la province et sont sous leur contrôle, elles partagent ou ressentent nombre des mêmes problèmes qui touchent leurs membres agriculteurs. Nous sommes heureux de profiter de l'occasion qui nous est offerte de faire connaître notre position sur le document d'étude intitulé "Questions fiscales dans l'agriculture".

MESURES D'APPUI À L'AGRICULTURE

Les problèmes auxquels font face les agriculteurs canadiens sont complexes. Nous croyons que cette complexité crée également une gamme pratiquement incommensurable de difficultés à résoudre. En retour, les solutions proposées ont souvent des répercussions imprévues qui, en fin de compte, viennent ajouter aux difficultés déjà éprouvées. Nous croyons que les efforts consentis par les gouvernements pour aider certains agriculteurs à conserver leur ferme sont l'un des facteurs qui ont provoqué l'augmentation de la valeur des terres.

A notre avis, les solutions fragmentaires apportées aux problèmes des agriculteurs sont très peu utiles et, en fait, risquent de faire plus de tort que de bien à la longue. Bien que nous nous proposions effectivement d'étudier les questions fiscales soulevées dans le document d'étude, nous aimerais d'abord aborder une question plus générale sur laquelle ce document est pratiquement muet, à savoir:

"DANS QUELLE MESURE ET DE QUELLE FAÇON LES CANADIENS SONT-ILS PRÉTS À SOUTENIR L'AGRICULTURE DE LEUR PAYS?"

D'abord, on peut dire que les Canadiens répondent à la question tous les jours au supermarché et à l'épicerie... ensuite, nous croyons que l'on y

répond encore chaque fois que le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial établit un budget, crée ou révise certaines mesures d'appui à l'agriculture, comme ce fut le cas récemment avec le tarif du Nid-de-Corbeau. Malheureusement, on a tendance à trouver des solutions ponctuelles aux problèmes, sans véritablement tenir compte du fonctionnement et de la rentabilité de l'ensemble du système de production alimentaire. La question dominante n'a jamais été mise à l'étude. Ainsi, on réagit toujours de la même façon. Chaque fois que les prix mondiaux baissent, que la concurrence se fait plus vive, que les aléas météorologiques perturbent la production ou que les taux d'intérêt montent en flèche, on demande aux gouvernements de trouver des solutions nouvelles.

Nous insistons sur cette question parce que nous croyons que les modifications sélectives apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu ne sauront que très peu soulager les agriculteurs aux prises avec des problèmes plus graves. Une stratégie plus vaste et à plus long terme doit être mise au point. Nous avons joint en annexe divers documents illustrant la part de l'agriculture dans l'économie (Annexe A), de même que les dépenses des gouvernements pour venir en aide à l'agriculture (Annexe B). Nous avons en outre joint les résultats préliminaires d'un projet de recherche permanent mené par les coopératives de crédit de la Saskatchewan sur le système canadien de production alimentaire (Annexe C).

Nous reconnaissions que le Comité n'est peut-être pas mandaté pour étudier la question d'ordre plus général que nous soulevons ci-dessus. Cependant, nous espérons que l'importance qu'elle revêt au regard de l'avenir de l'agriculture sera prise en considération.

QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE

Nous aborderons maintenant les trois questions précises étudiées par le Comité.

1. Déduction des pertes autres que des pertes agricoles par les agriculteurs à temps partiel

Nous croyons que les abus dont fait état le Ministre dans le document d'étude pourraient être évités si l'on supprimait la disposition restrictive pour perte applicable aux agriculteurs à temps partiel. De même, Revenu Canada devrait expliciter ses critères de rentabilité dans un Bulletin d'interprétation. Si ces deux modifications étaient apportées, les agriculteurs seraient aujourd'hui traités fiscalement sur le même pied d'égalité que les autres entreprises. Quant à savoir si ces mesures favoriseraient les investissements de nouveaux agriculteurs, permettant ainsi à ces derniers d'accroître leur actif, cela dépendrait dans une grande mesure

des taux d'intérêt du moment de même que des prévisions d'inflation.

2. Imposition des gains en capital sur les terres agricoles

Dans le cas présent, nous sommes d'accord pour que l'on continue d'accorder l'exemption des gains en capitaux sur la résidence principale. Ainsi on reconnaîtrait qu'une ferme qui est aussi une résidence principale est admissible à cette exemption, à tout le moins dans la même mesure que la résidence de quiconque n'est pas soumis au gain en capital. Une exemption pour gain en capital devrait également être accordée une fois lorsqu'il y a transfert de terres au sein d'une même famille. Ainsi, cette disposition permettrait de lever l'un des obstacles au transfert de terres entre générations.

3. Agro-obligations

Un certain nombre de propositions ont été présentées concernant les divers mécanismes régissant les agro-obligations. Bien qu'il puisse paraître souhaitable d'étudier ces propositions plus à fond, elles n'en soulèvent pas moins la question critique que nous posons dans la première partie du présent

document. Toute forme de financement des terres susceptible de diminuer ou les immobilisations pour les agriculteurs supposera, un jour, des coûts directs ou une perte de recettes fiscales pour le gouvernement. Pour tout dire, nous ne connaissons actuellement aucune solution à long terme au problème des taux d'intérêt élevés.

Cependant, si le gouvernement décidaient de créer un moyen quelconque de financement, nous l'inciterions à ne pas établir de lien entre la situation fiscale d'un établissement financier en particulier et l'avantage qu'en retirerait l'emprunteur. Une telle méthode, bien que plus facile d'application, limite l'accessibilité au programme. Nous estimons nécessaires une discussion et des travaux de recherche plus détaillés avant l'adoption d'un important programme comme celui des agro-obligations.

CONCLUSIONS

Les coopératives de crédit de la Saskatchewan sont prêtes à appuyer toutes les mesures visant à renforcer l'industrie agricole à long terme. Une fois de plus, nous pressons le gouvernement du Canada de s'attaquer sérieusement et sans délai à la création d'une stratégie positive à long terme en matière d'agriculture. Les recherches et les consultations que nous avons effectuées nous donnent une fois de plus la preuve que les taux d'intérêt

élevés et sans cesse changeants, de même que la taille et la structure financière d'une propriété agricole, ainsi que les transferts de terres entre générations demeurent les grands problèmes de l'agriculture. C'est grâce à une politique agricole à long terme que ces questions et bien d'autres pourront être réglées. C'est en consultant les grands intéressés de même que des particuliers que l'on pourra cerner plus précisément l'orientation future de notre agriculture.

ANNEXE A

PART DE L'AGRICULTURE, DU SECTEUR MANUFACTURIER, DES ASSURANCES, DES FINANCES ET DE L'IMMOBILIER AU PRODUIT INTERIEUR BRUT DU CANADA

(Comparaisons sélectives des pourcentages)

Année	AGRICULTURE	SECTEUR MANUFACTURIER	FINANCES, ASSURANCES ET IMMOBILIER
1963	5.58	26.19	11.36
1964	4.66	26.62	11.19
1965	4.62	26.08	11.47
1966	5.27	25.61	10.80
1967	3.84	24.94	11.08
1968	3.78	24.79	11.52
1969	3.68	24.43	11.40
1970	3.28	23.34	11.27
1971	3.37	22.94	11.66
1972	3.20	23.06	11.57
1973	4.19	22.88	11.19
1974	4.37	22.79	10.93
1975	4.08	21.25	11.49
1976	3.52	20.80	11.73
1977	3.18	20.29	12.07
1978	3.46	20.46	12.55
1979	3.44	21.10	11.45
1980	3.33	20.58	11.26
1981	3.34	20.39	11.45
1982	3.27	17.43	12.35
1983	2.82	17.59	14.18

Annexe établie à l'aide de chiffres titrés des:

SERIES CANSIM D30403, D30407, D30415, D30418.

ANNEXE B(1)

DEPENSES GENERALES BRUTES DES GOUVERNEMENTS AU CHAPITRE
DE L'AGRICULTURE(Comparaisons sélectives des pourcentages des gouvernements
provincial et fédéral)

Année	DEPENSES DU	DEPENSES DU	DEPENSES AU TITRE
	GOUVERNEMENT PROVINCIAL	GOUVERNEMENT FEDERAL	DE L'AGRICULTURE
	DEPENSES TOTALES AU	DEPENSES TOTALES AU	TOTAL DE TOUTES
Année	CHAPITRE DE L'AGRICULTURE	CHAPITRE DE L'AGRICULTURE	LES DEPENSES
1963	22.7	77.3	3.1
1964	31.8	68.2	2.6
1965	35.7	64.3	2.7
1966	36.9	63.1	2.7
1967	29.5	70.5	2.6
1968	31.6	68.4	3.1
1969	25.6	74.4	3.3
1970	32.1	67.9	2.2
1971	29.8	70.2	2.2
1972	30.0	70.0	2.3
1973	31.1	68.9	2.2
1974	36.7	63.3	2.6
1975	33.5	66.5	2.7
1976	34.1	65.9	2.5
1977	40.6	59.4	2.0
1978	34.4	65.6	2.0
1979	36.7	63.3	2.2
1980	46.3	53.7	1.9

Annexe établie à partir de données tirées des documents suivants:

Statistique Canada - Finances des administrations publiques provinciales,
catalogue 680207Statistique Canada - Finances de l'administration publique fédéral,
catalogue 680211

ANNEXE B(2)

DEPENSES GENERALES BRUTES DES GOUVERNEMENTS AU CHAPITRE
DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE(Comparaisons sélectives des pourcentages
des gouvernements provincial et fédéral)

Année	DEPENSES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL	DEPENSES DU GOUVERNEMENT FEDERAL	DEPENSES AU TITRE DE L'INDUSTRIE ET ET DU COMMERCE
	DEPENSES TOTALES AU CHAPITRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE	DEPENSES TOTALES AU CHAPITRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE	TOTAL DE TOUTES LES DEPENSES
1963	59.1	40.9	.4
1964	41.1	58.9	.7
1965	30.2	69.8	.8
1966	28.4	71.6	1.3
1967	21.3	78.7	1.3
1968	24.4	75.6	1.2
1969	28.9	71.1	1.2
1970	20.5	79.5	1.3
1971	24.2	75.8	1.3
1972	25.5	74.5	1.2
1973	22.4	77.6	1.2
1974	22.4	77.6	1.1
1975	26.6	73.4	1.2
1976	25.3	74.7	1.2
1977	25.6	74.4	1.2
1978	38.1	61.9	1.4
1979	30.7	69.3	1.3
1980	35.5	64.5	1.3

Annexe établie à partir de données tirées des documents suivants:

Statistique Canada - Finances des administrations publiques provinciales,
catalogue 680207Statistique Canada - Finances de l'administration publique fédéral,
catalogue 680211

QUESTIONS SUR L'AGRICULTURE

SONDAGE MENÉ PAR LE CREDIT UNION AGRICULTURAL INTEREST STUDY GROUP

REGINA (SASKATCHEWAN)

DÉCEMBRE 1984

Préparé par:

Le Credit Union Agricultural
Interest Study Group

2055, rue Albert, C.P. 3030, Regina (Saskatchewan) S4P 3G8 Tél.: (306)566-1200

Saskatchewan Co-operative Credit
Credit Society LimitedSaskatchewan Co-operative
Financial Services Limited

LES COOPÉRATIVES DE CRÉDIT DE SASKATCHEWAN ET L'AGRICULTURE

Il existe en Saskatchewan environ 220 coopératives de crédit qui comptent 2 000 administrateurs élus et plus de 550 000 membres. Leur actif excède les 3,5 milliards de dollars. Plus de la moitié de leurs directeurs s'occupent activement d'agriculture et près de la moitié de tous leurs membres participent directement ou indirectement à des activités agricoles. De plus, le tiers environ de l'actif des coopératives de crédit est formé de prêts agricoles tandis qu'à peu près la moitié de leur passif est constitué de dépôts provenant d'exploitants agricoles, d'entreprises agricoles ou d'agriculteurs à la retraite.

Les problèmes liés au financement des exploitations agricoles ont fait l'objet de discussions au cours des deux dernières assemblées annuelles de la Credit Union Central. La présente étude fait suite à ces discussions.

Les problèmes agricoles sont, à maints égards, des problèmes à long terme. Toutefois, on s'attend que le nombre d'agriculteurs incapables de rembourser leurs dettes sans obtenir une aide financière (ou un report d'échéance) augmentera considérablement au cours des douze ou dix-huit mois à venir. Cette préoccupation représente l'une des raisons pour lesquelles le sondage a été mené.

RÉSUMÉ ET ANALYSE DES RÉSULTATS DU SONDAGE MENÉ EN 1984 PAR LE CRÉDIT UNION AGRICULTURAL INTEREST STUDY GROUP

On a demandé à tous les directeurs généraux et administrateurs élus de participer au sondage. Au total, 459 des 1 818 questionnaires ont été renvoyés (25 %), 81,5 % des réponses provenaient de particuliers qui s'occupent d'agriculture. Un examen plus approfondi des résultats du sondage révèle qu'il n'y a pas de divergence d'opinion véritable entre les répondants, la communauté agricole et ceux qui s'occupent d'agriculture ou non.

La présente étude fait ressortir les principaux problèmes qui existent et propose plusieurs solutions concernant les mesures à prendre. Elle a pour but de favoriser les échanges et les débats.

On rappelle aux lecteurs que les résultats du sondage ne représentent pas nécessairement les vues de tous les agriculteurs de la Saskatchewan non plus qu'ils ne traduisent la position ou le point de vue d'une coopérative de crédit en particulier. Ces résultats constituent plutôt un résumé des impressions et des attitudes des directeurs, des gestionnaires et des administrateurs élus intéressés.

Le sondage a été mené par le Credit Union Agricultural Interest Study Group, ("le Groupe") qui est formé de huit administrateurs élus de la province et d'une personne ressource de la Credit Union Central. Les réponses recueillies en juillet et en août ont été résumées et analysées par le Groupe, dont tous les membres, sauf la personne ressource, s'occupent directement d'agriculture. On trouvera ci-dessous les quatre questions qui étaient énoncées dans le questionnaire ainsi qu'un résumé des réponses fournies. Les facteurs que les répondants jugeaient inutiles ou peu importants n'ont pas été pris en considération.

QUESTION NO 1

"Quelles sont d'après vous, les tendances en problèmes importants qui intéressent l'agriculture en Saskatchewan?"

La majorité des répondants ont indiqué que des tendances ou problèmes suivants revêtaient une "grande" importance pour l'agriculture en Saskatchewan:

- capital accru pour l'achat de terres et de matériel;
- problèmes entraînés par la mise en application de l'accord du

- Nid-de-Corbeau (nécessité de prévoir les répercussions et de prendre des mesures en conséquence);
- dégradation du sol (augmentation de la salinisation, diminution des matières organiques et augmentation de l'érosion);
 - augmentation du "protectionnisme" sur les marchés mondiaux (concurrence livrée par des communautés économiques européennes qui touchent maintenant des subventions);
 - diminution du nombre de conserveries dans l'Ouest du Canada;
 - plus grande utilisation des politiques pour influencer les marchés mondiaux (embargos, etc.);
 - diminution apparente du nombre d'organisations agricoles;
 - dépenses insuffisantes pour la recherche et le développement dans le domaine agricole.

Plus de 90 % des répondants ont indiqué que les facteurs suivants avaient une "certaine" ou une "grande" importance:

- mise au point continue de nouvelles techniques - coûts souvent élevés à court terme mais avantages éventuels à long terme (production de matériel destiné à encourager la conservation du sol et à réduire la consommation énergétique);
- conflit entre les divers paliers du gouvernement;
- nécessité de former régulièrement des dirigeants agricoles;
- les taux d'inflation ayant fluctué, inopportunité de certaines idées et solutions proposées il y a dix ans;
- mauvaise compréhension du rôle des institutions financières dans le domaine agricole.

QUESTION NO 2

"Quels sont, d'après vous, les principaux problèmes ou défis auxquels doivent faire face les agriculteurs de la Saskatchewan?"

La majorité des répondants ont indiqué que chacun des facteurs suivants constituait un problème ou un défi "majeur" pour les agriculteurs de la Saskatchewan:

- diminution de la part du dollar qui est consacrée aux agriculteurs;
- conservation de l'exploitation familiale compte tenu des réalités économiques;
- assujettissement des agriculteurs aux prix imposés - gestion inadéquate de l'offre;
- difficultés créées par de nouvelles techniques agricoles résultant de changements dans la structure des coûts (destruction des mauvaises herbes, utilisation d'engrais);
- situation économique perçue des agriculteurs (riches en actifs mais pauvres en liquidités);
- assistance en vue d'aider les exploitations viables à surmonter des problèmes à court terme.

Plus de 90 % des répondants ont indiqué que les questions suivantes constituaient soit un défi, soit un problème majeur:

- difficulté accru de la famille à trouver en son sein toutes les ressources voulues;
- nombre d'efforts requis pour suivre les progrès technologiques.

QUESTION NO 3

"D'après vous, que doivent faire les coopératives de crédit locales pour aider leurs membres?"

La majorité des répondants ont indiqué que les coopératives de crédit locales devraient accorder une "grande" priorité aux questions suivantes:

- adoption par les coopératives de crédit de politiques souples pour répondre aux besoins des membres;
- normalisation accrue des demandes de prêts agricoles (marge d'auto-financement, bilan, etc.).

Plus de 90 % de répondants ont indiqué que la mise sur pied de nouveaux services financiers pour aider les agriculteurs devrait constituer une priorité.

QUESTION NO 4

"Quelles mesures, d'après vous, les coopératives de crédit de la Saskatchewan (peut-être par l'entremise de la Credit Union Central) doivent-elles prendre pour aider les agriculteurs dans les années à venir?"

La majorité des répondants ont indiqué que les coopératives de crédit de la Saskatchewan devraient aider les agriculteurs en accordant une "grande" priorité aux points suivants:

- sensibiliser davantage les gouvernements et la communauté non agricole aux contributions économiques et sociales des agriculteurs;
- prévoir des mécanismes financiers (capitaux spéculatifs) à long terme pour le domaine agricole;
- encourager l'élaboration d'une stratégie agricole nationale pour aider les agriculteurs à soutenir la concurrence sur le marché mondial.

Plus de 90 % des répondants ont indiqué que les coopératives devraient améliorer la coordination et la communication entre les autres organismes et sociétés qui s'occupent d'agriculture en Saskatchewan.

DIVERS

Une analyse plus poussée des réponses révèle que les répondants ont des opinions "divergentes" concernant l'importance ou la priorité à accorder aux points suivants:

- accroissement de la production agricole et diminution de l'élevage de bétail;
- utilisation de matériel plus gros - absence de choix;
- nature trop statique du secteur agricole;
- accroissement du nombre d'agriculteurs à temps partiel.

Un peu moins de la moitié des répondants ont indiqué que l'utilisation de micro-ordinateurs dans le processus décisionnel ne constituait pas pour eux une préoccupation.

Bon nombre des répondants qui ont ajouté des commentaires écrits ont également fait état des problèmes concernant l'évolution des coûts et des prix et les problèmes reliés à la marge d'auto-financement.

RÉSUMÉ

Les réponses fournies permettent d'évaluer l'attitude des gens et de connaître leur opinion; elles sont fondées sur l'interprétation que donne chaque individu à la question posée. Le sondage avait pour but d'identifier les principaux problèmes qui existent dans le domaine agricole d'après les administrateurs et les dirigeants des coopératives de crédit, ainsi que les mesures à prendre pour les résoudre.

Même si divers points ont été soulevés, il n'existe aucune solution facile aux problèmes variés que connaissent les agriculteurs de la Saskatchewan. Les coopératives de crédit, en tant qu'institutions financières cherchent, par

l'entremise du travail du Agricultural Interest Study Group et de sondages comme celui-ci, à mieux comprendre les difficultés majeures et à long terme auxquelles doivent faire face les membres. Le groupe estime qu'une meilleure compréhension des problèmes peut contribuer à améliorer les services offerts pour répondre aux besoins des membres.

Le Agricultural Interest Study Group espère que les résultats de ce sondage serviront à alimenter les discussions futures des dirigeants des coopératives de crédit tant au niveau local que provincial.

Le Agricultural Interest Study Group

Jim Halford
John Hanson
Bill Turner
Howard Goltz
Dale Westveit
Ken Fox
Cliff Jackstein
Laverne Frisk
Betty MacDonald



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Agricultural Institute of Canada:

Julian Dumanski, Vice-President;
Ralph Winslade, Chairman, Farm Finance Taxation Committee;
Edward Braun, Chairman, Farm Finance Committee.

From the Canadian Cooperative Credit Society:

Jonathan J. Guss, Vice-President and General Counsel;
A. Peter Wouters, Vice-President, Development and Planning;
Gary G. Rogers, Taxation Advisor;
Terry W. MacDonald, Manager, Research, Credit Union Central of Saskatchewan.

De l'Institut agricole du Canada:

Julian Dumanski, vice-président;
Ralph Winslade, président, Comité du financement agricole;

Edward Braun, président, Comité de la fiscalité agricole.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

Jonathan J. Guss, vice-président et avocat général;
A. Peter Wouters, vice-président, Développement et planification;
Gary G. Rogers, conseiller en matière de fiscalité;
Terry W. MacDonald, directeur, Recherche, «Credit Union Central of Saskatchewan».

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Tuesday, March 19, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le mardi 19 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 19, 1985
(27)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 10:13 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Pat Binns, Don Blenkarn, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain, Norm Warner.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the Ontario Federation of Agriculture: Harry Pelissero, President; Brigid Pyke, First Vice-President; Harry Zwerver, Executive Director; Pamela Young, Research Department.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

Harry Pelissero made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Ontario Federation of Agriculture be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FNCE-11").

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(28)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:32 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Pat Binns, Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Don Boudria, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Federation of Agriculture: Don Knoerr, President; Brigid Pyke, First Vice-President; Bill Strath, Executive Member and Vice-President of Manitoba Pool Elevators; David Kirk, Executive Secretary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

Don Knoerr made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MARS 1985
(27)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 10 h 13, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*.)

Membres du Comité présents: Pat Binns, Don Blenkarn, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain, Norm Warner.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: De La Fédération de l'Agriculture de l'Ontario: Harry Pelissero, président; Brigid Pyke, 1^{er} vice-président; Harry Zwerver, directeur exécutif; Pamela Young, Service de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'Agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Harry Pelissero fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire présenté par La Fédération de l'Agriculture de l'Ontario figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendice «FNCE-11»).

A 12 h 30, le Comité lève la séance jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(28)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 32, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Pat Binns, Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Don Boudria, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: De La Fédération canadienne de l'agriculture: Don Knoerr, président; Brigid Pyke, 1^{er} vice-président; Bill Strath, membre exécutif et vice-président de «Manitoba Pool Elevators»; David Kirk, secrétaire exécutif.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'Agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Don Knoerr fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Canadian Federation of Agriculture be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FNCE-12").

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le président permet que le mémoire présenté par La Fédération canadienne de l'agriculture figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "FNCE-12"*).

A 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, March 19, 1985

• 1008

The Chairman: We are going to proceed with our inquiry on tax issues in agriculture. The clerk apologizes for the inadequate space here. For those who want to view the proceedings, they may have to hang from the roof or something of that nature if they cannot find a chair.

We have before us Mr. Harry Pelissero, President of the Ontario Federation of Agriculture; Brigid Pyke, First Vice-President of the Ontario Federation; Harry Zwerver, Executive Director; and Pamela Young of the research department.

Mr. Pelissero, you have a brief which you presented here. It has been our practice, rather than have you read the entire brief into the record, to deem the brief as read and then perhaps have you make some cogent comments with respect to the brief, so we could then proceed with questioning. It seems to us that otherwise we wind up with a great deal of reading we might just do ourselves while you are talking. And we will append this as read into the minutes of today's meeting, of course, as if it was read in full.

Mr. Harry Pelissero (President, Ontario Federation of Agriculture): Thank you.

First of all, I would like to thank the committee for the opportunity to present our comments on the three issues. The federation is a voluntary membership—for those members of the committee who are not familiar with the organization—consisting of over 24,000 farm families as well as commodity groups, marketing boards and other agricultural organizations in the province of Ontario.

At the national level, the Ontario Federation of Agriculture is a member of the Canadian Federation of Agriculture. We would like to recognize the difficult task which the committee has been assigned. It has been asked to examine three complex issues in an extremely short time period. Further, it has been provided with the background information in the form of a discussion paper which we believe is extremely misleading and does not serve as an adequate base for consultation. In our appendix to this submission, we have attached comments on the discussion paper.

• 1010

Do you want to handle this as already read and spend some time on each section, rather than criss-crossing all three sections; i.e., deal with section 31, then capital gains and then agri-bonds?

I would like to point out, if we can move on to section 31, there are five principles. In trying to develop a model, we have basically worked under these principles. They are outlined on page 2. It is probably important to reinforce the fact that our position on section 31 has evolved since 1980. Our initial

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 19 mars 1985

Le président: Bonjour mesdames et messieurs. Aujourd'hui, nous allons continuer l'étude des questions fiscales qui concernent l'agriculture. Le greffier s'excuse de l'exiguité des locaux; ceux qui ne peuvent se trouver une chaise devront faire de leur mieux.

Nous accueillons aujourd'hui M. Harry Pelissero, président de la Fédération ontarienne de l'agriculture, Brigid Pyke, première vice-présidente de la Fédération, Harry Zwerver, directeur général, et Pamela Young du service de recherche.

Monsieur Pelissero, vous nous avez remis un mémoire. Par le passé, notre pratique a été d'incorporer le mémoire au compte rendu de façon à ne pas vous obliger à le lire en entier. Je vous demanderais cependant de faire ressortir les points saillants de votre mémoire, après quoi nous pourrons passer aux questions. Autrement, il nous semble que nous consacrerons beaucoup trop de temps à la lecture, que les membres du Comité peuvent faire eux-mêmes pendant votre exposé oral. Bien entendu, votre mémoire sera annexé au compte rendu de la séance, au même titre que si vous l'aviez lu en entier.

M. Harry Pelissero (président, Fédération ontarienne de l'agriculture): Merci.

Tout d'abord, j'aimerais remercier le Comité de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue sur les trois questions à l'étude. Pour ceux d'entre vous qui ne connaissent pas notre organisme, je dirai que la Fédération compte quelque 24,000 membres qui y adhèrent de leur plein gré, dont des exploitants de fermes agricoles, des groupements s'occupant des produits de base, des commissions de commercialisation et d'autres organismes agricoles de la province de l'Ontario.

A l'échelle nationale, la Fédération ontarienne de l'agriculture est membre de la Fédération canadienne de l'agriculture. À notre avis, le Comité doit s'acquitter de la tâche qui lui a été confiée dans des conditions très difficiles. On lui a en effet demandé d'étudier trois questions complexes dans un délai extrêmement court. En outre, les renseignements de base qui lui ont été fournis, soit le document de travail, portent énormément à confusion et ne constituent pas un bon point de départ pour la consultation. Nous avons joint en annexe à notre mémoire des observations sur ce document de travail.

Péféreriez-vous annexer l'ensemble du mémoire au compte rendu pour plutôt aborder tour à tour chacune des trois grandes questions, soit l'article 31, les gains en capital et finalement les agro-obligations?

Il se dégage de l'article 31 cinq grands principes, dont nous nous sommes inspirés pour élaborer un modèle. Ces grands principes sont exposés à la page 2. Il serait peut-être opportun de rappeler que depuis 1980, notre position quant à l'article 31 a évolué. Au départ, nous en préconisions tout simplement

[Text]

position was simply to repeal section 31. We evolved to a position of indexing the \$5,000 limit. The next step was to tie farm income to the ability to write off farm losses.

Our latest discussion paper has been produced after consultation with government and our membership in terms of what they think the model should look like. There has not been any argument on the five principles we are trying to see incorporated in any type of restructured or remodified section 31. Everyone agrees on those five principles. It is just a question of developing a model to accommodate them.

We put the present discussion paper to our board of directors in February 1985. We have a board meeting tomorrow and so we cannot officially, at this time, say that it is board policy; it is still out for discussion. All the indications from our county federations, from any interested groups, from chartered accountants, all seem to point towards a positive agreement in principle on the discussion paper. We feel that it is important to reflect on those five principles.

What I see our latest proposal doing is eliminating the . . . what is the word I am looking for?

An hon. member: Subjective.

Mr. Pelissero: Subjective. That is the word. Thank you, Sid. The subjective nature under which Revenue Canada is interpreting who is a part-time and who is a full-time farmer. It is not so much section 31 that is the problem so much as it is section 18—reasonable expectation of profit. When Revenue Canada officials deem an individual to be a part-time farmer, they limit his losses to the \$5,000 figure. Indirectly and directly, we need to be dealing both with section 31 and with section 18. We feel that our latest proposal puts everybody in the same boat, so that everyone knows where he stands, whether in his mind he thinks he is a full-time or a part-time farmer.

We went through an interesting exercise at our February board meeting where every one of our board of directors felt he was a full-time farmer. When asked how many had non-farm income, whether investment income or off-farm jobs, approximately 75% put up their hands. If they had to be scrutinized in terms of a reasonable expectation of profit and some other criteria, some of them would be surprised by comparing their interpretation of "full-time farmer" to Revenue Canada's. We think our proposal goes a long way to take it out of Revenue Canada's hands. Everyone would know where he stood at all times.

Do you want me to go through the proposal?

The Chairman: I would like you to go through the tax proposal you have in the appendix, perhaps in detail. I thought it was rather interesting.

[Translation]

l'abrogation. Ensuite, nous avons recommandé l'indexation du plafond de 5,000\$. Ensuite, nous avons cherché à lier le revenu agricole à la capacité de radier les pertes agricoles.

Notre dernier document de travail a été rédigé après consultation du gouvernement et de nos membres, qui nous ont fait connaître leur point de vue sur le modèle souhaitable. Personne ne s'est opposé aux cinq principes qui, selon nous, devraient être intégrés à toute restructuration ou modification de l'article 31. Tous les intervenants se sont dits en faveur de ces cinq principes et maintenant, il s'agit d'élaborer un modèle qui les respecte.

Nous avons présenté ce document à notre conseil d'administration en février de cette année et puisque nous devons en discuter demain lors de la réunion du conseil, je ne peux vous dire officiellement aujourd'hui qu'il reflète notre politique. Toutefois, les indications émanant des fédérations régionales, des groupements intéressés et des comptables agréés laissent croire que tous sont d'accord sur le contenu du document, du moins en ce qui concerne le fond. À notre avis, il est important de discuter de ces cinq principes.

Selon moi, notre toute dernière proposition éliminerait le . . . Je ne trouve pas le mot exact.

Une voix: Le caractère subjectif.

M. Pelissero: C'est ça, le caractère subjectif. Merci, Sid. Je disais donc que cela éliminerait le caractère subjectif des interprétations faites par Revenu Canada quant à savoir qui est agriculteur à temps partiel et qui est agriculteur à temps plein. Ce n'est pas surtout l'article 31 qui fait problème, mais davantage l'article 18 et la notion de possibilité raisonnable de réaliser un bénéfice. Lorsque les fonctionnaires de Revenu Canada décident qu'un particulier est un agriculteur à temps partiel, les pertes que celui-ci peut déclarer sont limitées à 5,000\$. Nous devons nous attaquer directement et indirectement à la fois à l'article 31 et à l'article 18. Nous estimons que notre dernière proposition met tout le monde sur un pied d'égalité, de sorte que chacun connaît sa position, quelle que soit son opinion sur sa situation personnelle.

Lors de notre réunion du conseil d'administration, tenue en février, nous nous sommes livrés à une expérience intéressante. Tous les membres du conseil se considèrent comme des agriculteurs à temps plein. Toutefois, 75 p. 100 d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient des revenus non agricoles, provenant soit de placements ou d'emplois non agricoles. Si on leur appliquait le critère d'une possibilité raisonnable de réaliser un bénéfice ou un autre critère quelconque, je crois que certains d'entre eux seraient surpris d'apprendre que leur interprétation de l'expression «agriculteur à temps plein» diffère quelque peu de celle de Revenu Canada. Nous croyons que notre proposition ferait beaucoup pour enlever à Revenu Canada cette prérogative et qu'elle permettrait à chacun de savoir en tout temps dans quelle catégorie il se trouve.

Voulez-vous que je vous explique notre proposition en détail?

Le président: J'aimerais que vous nous exposiez, en détail peut-être, la proposition fiscale que renferme l'annexe. J'ai trouvé cela assez intéressant.

[Texte]

Mr. Pelissero: Okay. It is appendix 2, I believe, entitled "Ontario Federation of Agriculture Recommendation on Section 31, Income Tax Act, Canada".

• 1015

The following principles identified by the Ontario Federation of Agriculture need to be incorporated in any proposal relating to section 31.

1. The income tax system should not encourage farming solely to realize income tax savings.

2. The needs and realities facing beginning farmers must be recognized.

3. Farmers who seek off-farm jobs to overcome difficulties should not be penalized.

4. All individuals should be treated equally by the income tax system.

5. The criteria used to determine eligibility for income tax provisions should not be subjective.

Therefore it is recommended, first, that farm losses for income tax purposes be treated as follows: (a) on the accrual income tax accounting basis, a farm loss should be treated as a business loss and therefore applied against other income without restriction; (b) on the cash income tax accounting basis, a farm loss should apply against other income without restriction until the stated dollar maximum of income tax has been deferred.

Secondly, full- and part-time farmers should be treated equally.

Thirdly, hobby farmers should not be able to use section 31.

Fourthly, paragraph 18(1)(a) of the Income Tax Act should be the criterion for the second and third recommendations.

Fifthly, a farmer who has ceased farming should be able to carry forward farm losses without restriction against other income for up to 10 years. In disposing of all farm assets except the farm, the farmer has effectively turned to the accrual income tax accounting basis.

Sixthly, a beginning farmer should be able to carry losses back three years.

Seventhly, under (b) of the first recommendation, which is the cash income tax accounting basis, it is further recommended that (a) a minimum tax deferral be not less than \$35,000 under current income levels and income tax rates; (b) there be a spousal transfer of farm losses without restriction to a collective limit of \$35,000 in income tax deferred; (c) under the cash income tax accounting basis, the taxable income will reduce by the farm loss and accordingly the tax otherwise payable will be reduced; this reduction in income tax is defined

[Traduction]

M. Pelissero: D'accord. Il s'agit donc de l'Annexe 2, qui s'intitule, je crois, «Fédération de l'agriculture de l'Ontario—Recommandation portant sur l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada».

Il y aurait lieu d'incorporer à toute proposition concernant l'article 31 les principes suivants élaborés par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario:

1. Le régime fiscal ne doit pas encourager l'exploitation agricole entreprise dans le seul but de payer moins d'impôt sur le revenu.

2. Il faut reconnaître les besoins des nouveaux agriculteurs et la réalité à laquelle ils font face.

3. Il ne faut pas pénaliser les agriculteurs en difficulté qui cherchent un emploi non agricole.

4. Le régime fiscal doit accorder le même traitement à tous les particuliers.

5. Pour déterminer qui est visé par les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, il faut appliquer des critères qui ne soient pas subjectifs.

Par conséquent, il est recommandé, premièrement, que les pertes agricoles soient traitées comme suit aux fins de l'impôt sur le revenu: a) lorsqu'il s'agit de la comptabilité d'exercice, les pertes agricoles doivent être considérées comme pertes commerciales et, par conséquent, déduites du reste du revenu sans limite; b) lorsqu'il s'agit de la comptabilité de caisse, les pertes agricoles doivent être déduites du reste du revenu sans limite, jusqu'à ce que le montant maximal de l'impôt sur le revenu fixé ait été reporté.

Deuxièmement, que les agriculteurs à temps plein et à temps partiel reçoivent le même traitement.

Troisièmement, que les agriculteurs du dimanche ne puissent bénéficier de l'article 31.

Quatrièmement, que le paragraphe 18(1)a) de la Loi de l'impôt sur le revenu soit utilisé comme critère en ce qui concerne les recommandations 2 et 3.

Cinquièmement, que les agriculteurs qui n'exploitent plus une entreprise agricole puissent reporter en aval les pertes agricoles et les déduire du reste du revenu sans limite, et ce pour une période allant jusqu'à 10 ans. Au moment où il a liquidé tous ses éléments d'actif agricole, sauf la ferme, l'agriculteur a en fait adopté la comptabilité d'exercice.

Sixtièmement, que les nouveaux agriculteurs puissent reporter les pertes sur les trois années antérieures.

Septièmement, qu'en vertu de la partie b) de la recommandation 1, comptabilité de caisse, a) le montant minimal du report d'impôt permis ne soit pas inférieur à 35,000\$ selon les niveaux actuels de revenu et les taux d'imposition actuels; b) le transfert au conjoint de pertes agricoles sans restriction et jusqu'à concurrence d'une limite collective de 35,000\$ soit permis pour l'impôt sur le revenu reporté; c) dans le cas de la comptabilité de caisse, le revenu imposable soit réduit du montant des pertes agricoles et que l'impôt autrement exigible

[Text]

as "farm tax deferred"; (d) the taxable income will be increased by the farm profit, and accordingly the tax otherwise payable will be increased; this increase in tax payable from farm profit will reduce tax deferral; (e) the farm tax deferred balance may not be more than \$35,000 or less than zero.

The attached schedule, which we will go through in a minute, illustrates the effect of farm losses at various levels applied to net other income at various levels. It shows, for example, that an individual earning \$30,000 with an annual loss of \$10,000 would reach the maximum deferral in 11 years. However, an individual earning \$100,000 with annual losses of \$20,000 would reach the maximum in 3.5 years. The beginning farmer—again it would be the same \$30,000 of off-farm, incurring farm losses of \$10,000—would reach the amount in 11 years. This represents a total of \$111,000 of farm losses written off against other income.

A farmer with an off-farm job would no longer be concerned with section 31, should he have farm losses. He is aware of his position at all times and no longer has to worry about subjective decisions of tax officials. All people are treated equally. A distinction will no longer be necessary between full- and part-time farmers. Hobby farmers are eliminated, because of the section which governs the personal use of property.

Each individual has the right to \$35,000 of tax deferral if using the cash method of accounting. An individual in high-income brackets has an equal benefit, but because there is a lid, it discourages and limits the use of farming solely for tax purposes. This proposal also facilitates decision-making and business planning, as an individual would know ahead of time how the tax system would affect him.

Schedule A is based on the following. The 1984 income tax rates for Canada and Ontario have been used to calculate the actual income tax. Personal exemptions are based on those available in 1984, the basic \$3,960; spouse with no other income, \$3,470; two children under the age of 16; for total exemptions of \$8,850. For simplicity, other normal deductions and credits have not been taken into account.

Actual farm losses, designated by an asterisk on schedule A, are actually higher, as farm loss exceeds taxable income before farm losses.

• 1020

So if we look at Schedule A, total income before farm loss, and then we have brackets ranging between \$10,000, \$20,000,

[Translation]

soit réduit en conséquence; cette réduction de l'impôt sur le revenu s'intitulera «impôt agricole reporté»; d) le revenu imposable soit augmenté du montant du bénéfice agricole et que l'impôt autrement exigible soit augmenté en conséquence. Cette augmentation de l'impôt payable sur les bénéfices agricoles réduira les impôts reportés; e) le solde de l'impôt agricole reporté ne doit pas dépasser 35,000\$ ou être inférieur à zéro.

L'annexe jointe, dont nous parlerons dans quelques instants, illustre les répercussions des pertes agricoles selon divers niveaux utilisés pour établir les revenus d'autres provenances. Par exemple, un particulier qui touche 30,000\$ et dont les pertes annuelles s'élèvent à 10,000\$ atteindrait sur une période de 11 ans le montant maximal applicable au report. Toutefois, un particulier touchant 100,000\$ et ayant des pertes annuelles de 20,000\$ atteindrait ce maximum sur une période de 3.5 années. L'agriculteur qui se lance en affaires et qui lui aussi aurait des revenus non agricoles de 30,000\$ et des pertes agricoles de 10,000\$, atteindrait le plafond sur une période de 11 ans. Cela représente des pertes agricoles radiées sur les autres revenus s'élevant à 111,000\$.

L'agriculteur ayant un emploi non agricole n'aurait plus à se soucier de l'article 31, même s'ils subissaient des pertes agricoles. Il saurait en tout temps quel est son statut auprès du fisc et n'aurait plus à s'inquiéter des décisions subjectives que pourraient prendre les fiscalistes du ministère. Tous seraient traités également. Il ne serait plus nécessaire de faire une distinction entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel. Quant aux agriculteurs du dimanche, ils seraient éliminés par l'article concernant l'utilisation d'un bien à des fins personnelles.

Chaque particulier peut bénéficier d'un report d'impôt s'élevant à 35,000\$, s'il utilise la comptabilité de caisse. Les particuliers touchant des revenus très élevés jouiraient d'un avantage équivalent, mais le plafond découragerait et limiterait le recours à l'exploitation agricole à des seules fins fiscales. La proposition faciliterait également la prise de décisions et la planification d'entreprises, puisque les particuliers connaîtraient à l'avance les incidences du régime fiscal sur leur entreprise.

L'annexe A est basée sur les données suivantes: Les taux d'impôt sur le revenu de 1984 pour le Canada et l'Ontario ont été utilisés pour établir l'impôt sur le revenu. Les exemptions personnelles sont celles de 1984, exemption de base 3,960\$, exemption pour conjoint n'ayant d'autres revenus, 3,470\$, exemption pour deux enfants âgés de moins de 16 ans, 1,420\$, ce qui donne des exemptions totales de 8,850\$. Pour simplifier, il n'a pas été tenu compte des autres déductions et crédits normalement utilisés.

Les pertes agricoles réelles, accompagnées d'un astérisque à l'annexe A, sont en fait plus élevées, puisque les pertes agricoles dépassent le revenu imposable établi avant que ne le soient les pertes agricoles.

Donc, si nous regardons à l'annexe A, «Total du revenu avant les pertes agricoles», vous voyez les fourchettes de

[Texte]

\$30,000, \$40,000 and \$100,000 . . . The personal exemptions are referred to on the previous page of \$8,850 and taxable income before farm loss, and you see each of those figures correspondingly along the column. "Tax otherwise payable" again would be tax before the farm loss is taken into account. "Taxable income after annual farm loss of"—and then we give examples of \$5,000, \$10,000, \$20,000 and \$30,000 and you see what the taxable income would be after the losses have been taken off.

So "tax payable after annual farm loss of", and again that is just a reflection of the mathematics of figuring out what tax would be payable after the farm loss has been deducted; and the "farm tax deferred after annual farm loss", and again each amount of the \$5,000, \$10,000 and \$30,000; and the number of years to reach the maximum farm tax deferred after annual farm losses, again of the four figures, and those figures . . .

There is an example. If you use the present system of a \$5,000 farm loss with a \$20,000 farm income, an individual would require 24.8 years in order to reach the maximum \$35,000 of taxes deferred. It is not a question of simply eliminating the taxes totally; it is a question of deferring the taxes until the farming operation becomes profitable.

"Total farm losses deducted", to reach maximum farm tax deferred after annual losses again of each of the \$5,000, \$10,000 and \$30,000 . . . So again for that individual that is deferring \$35,000 of taxes at the \$5,000 level of farm losses consistently. We need to point out that 24.8 years is a consistent \$5,000 loss on that operation in order for those figures to work out so the farm losses taken off to defer the \$35,000 are equal to \$124,000 if you were at present-day situations in terms of what section 31 is doing today.

Those are our proposals or recommendations for dealing with section 31. I see it as very positive from the government's point of view because they are no longer, if you would, harassed by people who are complaining that Revenue Canada has unfairly restricted what they can do with their tax losses.

The Chairman: Your brief does not go on to say that if they go out of the farming business after a period of time all of the deferred taxes become payable.

Mr. Pelissero: That is right.

The Chairman: In other words, if you get of farming, all this money you save you pay back to the government.

Mr. Pelissero: And it is important to restate probably several times during the discussion today that this limit or this schedule would apply to individuals who are filing on the cash method. For individuals who choose to file under an accrual method, as I believe is the case with any other business, there

[Traduction]

revenu, soit 10,000, 20,000, 30,000, 40,000 et 100,000\$. Les exemptions personnelles, expliquées à la page précédente, s'élèvent à 8,850\$ et le revenu imposable avant les pertes agricoles figure dans la colonne appropriée. L'impôt autrement exigible est en fait le montant de l'impôt établi avant qu'il ne soit tenu compte des pertes agricoles. A la rubrique «Revenu imposable après pertes agricoles annuelles de», nous donnons des exemples, soit 5,000\$, 10,000\$, 20,000\$ et 30,000\$. On peut donc voir quel serait le revenu imposable après défaillance des pertes.

Ensuite, nous avons la rubrique «Impôt exigible après des pertes annuelles de», qui fait état du calcul requis pour déterminer l'impôt payable après défaillance des pertes agricoles. La rubrique «Impôt agricole reporté après calcul des pertes agricoles annuelles» comprend aussi des montants de 5,000\$, 10,000\$, et 30,000\$. Il en va de même pour la rubrique suivante, qui donne le nombre d'années requises pour atteindre le maximum de l'impôt agricole reporté après calcul des pertes agricoles.

J'aimerais vous donner un exemple. En vertu du régime actuel, un particulier qui subit une perte agricole de 5,000\$ et dont le revenu agricole s'élève à 20,000\$, pourrait atteindre le maximum applicable au report d'impôt, soit 35,000\$, sur une période de 24.8 ans. Il ne s'agit pas tout simplement d'éliminer complètement les impôts, mais plutôt de reporter les impôts jusqu'à ce que l'exploitation devienne rentable.

J'en reviens au tableau, et à la rubrique suivante qui illustre le total des pertes agricoles défaillées pour atteindre le maximum d'impôt agricole reporté, et ce après des pertes agricoles annuelles s'élargissant aux chiffres qui figurent à gauche, comme pour les rubriques qui figurent plus haut. Je me reporte encore une fois à l'exemple du particulier qui reporte des impôts s'élargissant à 35,000\$ et dont les pertes agricoles s'élargissent chaque année à 5,000\$. Il convient de signaler que les 24.8 années sont établies d'après une perte uniforme de 5,000\$, de sorte que les pertes agricoles défaillées dans le but de reporter les 35,000\$ correspondent, dans le contexte de l'article 31 en vigueur, à 124,000\$.

Ce sont là nos propositions ou recommandations concernant l'article 31. Je crois qu'elles seraient très positives du point de vue du gouvernement, puisque le gouvernement n'aurait plus à enregistrer des plaintes selon lesquelles Revenu Canada a fait preuve d'injustice au chapitre des pertes agricoles.

Le président: Oui, mais dans votre mémoire, vous n'indiquez pas que si ces particuliers quittent le domaine agricole, après une certaine période, tous les impôts reportés deviendront exigibles.

Mr. Pelissero: C'est exact.

Le président: En d'autres termes, les personnes qui quittent le domaine agricole doivent verser au gouvernement, en fait, toutes leurs économies.

Mr. Pelissero: Il est très important de réitérer, et je devrai probablement y revenir plusieurs fois aujourd'hui, que ce plafond, c'est-à-dire cette annexe, ne s'applique qu'aux personnes qui utilisent la comptabilité de caisse. En ce qui concerne celles qui utilisent la comptabilité d'exercice, qui

[Text]

would not be a lid on the amount they would be able to lose, if you would, in terms of the loss limit.

Mr. Foster: Mr. Chairman, on a point of order. I wondered, since we have a pretty meaty suggestion here, if we would be wise in the case of the OFA to deal with section 31 around the table and then go on to the other . . .

The Chairman: Yes, I think we might be. We should keep the question period very short, though, because I want to get through their entire proposal.

Would you like to lead off, Mr. Foster, on that issue?

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome the OFA representatives here this morning and I think they really have brought a very meaty suggestion here.

Not being a tax expert like our illustrious chairman, I will probably ask a lot of irrelevant and not very knowledgeable questions.

As I see your brief, there would still be a criterion or a test to see whether it was a profit-orientated farm operation.

• 1025

If you went to the accrual method of accounting, first of all, the test would be applied by the department and they would say, yes, you are operating with the objective of profit. Essentially it would be the same test as what they are applying now, or . . .

Mr. Pelissero: Or to any other business. In other words, if I were a dentist and I wanted to become a plumber, they would have to figure out how long and hard I am working at being a dentist and how much income I am willing to lose in the plumbing business. They would apply the same test that is being applied to any other business in terms of reasonable expectation of profit.

Mr. Foster: You have seen how they do it, have you? You have probably had it applied to your own farm; I am not sure. They have gone through it with us here in the committee: the criteria they apply and so on. So if you are using the accrual method, then none of this schedule applies. If you are doing it on the cash basis, instead of having a \$12,500-expenditures-written-off limit, each person who has proven he meets the criteria can essentially write off \$125,000.

Mr. Pelissero: Of farm losses.

Mr. Foster: And he defers income tax of \$35,000.

Mr. Pelissero: Right.

Mr. Foster: He does not pay any interest on those deferred income taxes.

Mr. Pelissero: No.

Mr. Foster: Is there any precedent for doing this kind of thing in other businesses or other industries? Surely the oil

[Translation]

s'applique, je crois, à toute autre entreprise, il n'y aurait pas de plafond sur le montant des pertes admissibles.

M. Foster: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je me demande si, étant donné que la proposition est fort substantielle, il n'y aurait pas lieu de discuter d'abord de l'article 31, de poser des questions, pour ensuite passer aux deux autres aspects.

Le président: Oui, je suis d'accord. La période consacrée aux questions devra être très courte, cependant, parce que je veux que le Comité étudie l'ensemble de la proposition.

Voulez-vous commencer, monsieur Foster?

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président. Je souhaite la bienvenue aux représentants de la Fédération et je les remercie du mémoire très substantiel qu'ils nous ont présenté.

N'étant pas un fiscaliste chevronné, comme l'est notre illustre président, je vais probablement poser des questions qui ne sont pas du tout pertinentes et qui reflètent mon ignorance.

Vous indiquez dans votre mémoire qu'il existerait toujours un critère ou un test quelconque pour déterminer si les entreprises agricoles sont exploitées dans le but de réaliser un bénéfice.

Et si vous choisissez la comptabilité d'exercice, le ministère appliquerait ce critère en disant que vous avez l'intention de dégager un bénéfice. Ce sera donc le même régime que maintenant, ou . . .

M. Pelissero: Ou que dans le cas de n'importe quelle autre entreprise. Bref, supposons qu'un dentiste s'intéresse à la plomberie. Il faudrait alors savoir combien de temps il consacre à la dentisterie, et quelle part de son premier revenu il est prêt à perdre dans la plomberie. Ce serait donc le même régime que celui dont bénéficie n'importe quelle entreprise, lorsque l'on parle de perspectives raisonnables de profit.

M. Foster: Vous savez comment les règlements sont appliqués? Vous avez pu vous en apercevoir dans le cas de votre propre exploitation, peut-être. On nous a tout expliqué au Comité, les critères utilisés, etc. Donc, si vous appliquez la comptabilité d'exercice, rien de tout ceci n'est plus valable. Si vous choisissez la comptabilité de caisse, au lieu d'avoir une limite de 12,500\$ pour vos dépenses déductibles, au cas où vous satisfaites les conditions prescrites, vous avez jusqu'à 125,000\$.

M. Pelissero: De pertes agricoles.

M. Foster: Avec report de 35,000\$ de l'impôt sur le revenu.

M. Pelissero: Oui.

M. Foster: À ce moment-là, on ne paie pas non plus d'intérêts sur l'impôt reporté.

M. Pelissero: Non.

M. Foster: Connaissez-vous des secteurs du monde des affaires ou de l'industrie où ce genre de système est appliqué?

[Texte]

industry must have something like this some place in the bowels of their organization.

The Chairman: There really is not, is there?

Mr. Pelissero: Not that I can think of, no.

The Chairman: Your other problem is this, that if a man goes broke in farming, you make him really broke, because he then owes the whole \$35,000 deferred taxes he has had. So not only has he suffered a heck of a loss on his farming operation—he has finally decided, because he cannot make any money as a farmer, he has to quit and get out—he quits and gets out and you load another \$35,000 on his back. How do you explain that one?

Mr. Fraleigh: But if he is broke . . .

The Chairman: He may have other assets. In other words, he has been trying his hardest at it and he just cannot get anywhere. He finally says, look, this is not for me; I am a loser as a farmer. Then he has had this \$35,000 deferral and he sells out and you all of a sudden "chomp him pretty good".

Mr. Pelissero: I guess it is important to keep in mind the little chart we had looked at. We are talking about total income, not just . . .

The Chairman: I know that.

Mr. Pelissero: —his income from the farming operation. To go totally broke either he is going to have to lose his job or he is earning \$30,000, \$40,000, or \$50,000.

The Chairman: He may have his outside job or he may have no outside job. He may have inherited some money somewhere. He may have other assets somewhere else. But what you have done is you have maximized his disaster for him.

Mr. Pelissero: The other aspect is we want to make sure farming is profitable; it does not become necessary on a continual basis to write off \$5,000 or have \$111,000 of farm losses. At some time, regardless of what kind of criteria you put in place, you are going to have to fish or cut bait.

The Chairman: Yes. But remember, every time I have a loss, I am never able to deduct or save 100¢ on the dollar. The maximum you can save in this country is 50¢ on the dollar. If I spend a dollar and they allow me to write that dollar off as a loss, I only save 50¢. So I have paid the other 50¢.

If you say you save tax because of writing that off, and you have worked darned hard at it and after a number of years you finally say, I surrender, I give up, you want to kick him for all the tax deferral he has had all over again. Do you think that is fair? I just want to know whether your group thinks that is fair.

Mr. Pelissero: First of all, we have to bring it back to the fact that it is on the cash method of filing, as opposed to the accrual method.

The Chairman: Why would you give the guys on the accrual all sorts of advantages to go on and on and on?

Mr. Pelissero: Because the individual taxpayer now has . . . every other sector files on the accrual method.

[Traduction]

Je suis sûr qu'en cherchant bien dans le secteur pétrolier on pourrait trouver des exemples.

Le président: Je ne pense pas qu'il y en ait, n'est-ce pas?

M. Pelissero: Non, pas à ma connaissance.

Le président: Mais vous avez encore un autre problème; si l'exploitant en question est obligé de déposer son bilan, il est encore plus embêté puisqu'il doit 35,000\$ d'impôt reporté. Non seulement son exploitation agricole lui a fait perdre de l'argent, mais encore il quitte le secteur avec une dette de 35,000\$ sur le dos. Comment justifier cela?

M. Fraleigh: S'il est en faillite . . .

Le président: Il se pourrait qu'il ait encore des actifs quelque part. Mais il a fait de son mieux, et il n'arrive pas à s'en sortir. Il abandonne l'agriculture. Mais avec vos 35,000\$ de report, on peut dire que vous le plumez.

M. Pelissero: Je pense qu'il ne faut pas perdre de vue le petit tableau de tout à l'heure. Nous parlons du revenu total, et non pas seulement . . .

Le président: Je sais.

M. Pelissero: . . . de son revenu agricole. Pour être complètement à sec, il faudrait qu'il perde son emploi, sinon il gagne 30,000\$, 40,000\$ ou 50,000\$.

Le président: Il se peut qu'il ait un travail à l'extérieur, mais ça n'est pas nécessaire. Peut-être aura-t-il hérité, ou peut-être a-t-il du bien ailleurs. Mais en tous les cas, vous avez singulièrement fait empirer sa situation.

M. Pelissero: Nous voudrions surtout que l'agriculture soit une affaire rentable; c'est-à-dire qu'il ne soit pas absolument nécessaire de continuer à déduire 5,000\$, ni d'avoir des pertes de 111,000\$. Quel que soit le critère appliqué, il y aura toujours un moment où il faudra trancher dans le vif.

Le président: Oui. Mais n'oubliez pas que le maximum de ce que je peux sauver d'un dollar de perte, c'est 50c. Si je peux déduire le dollar comme perte, aux fins de l'impôt, je réalise une économie de 50c. Les autres 50 c. je les ai payés.

Vous avez donc économisé du côté de l'impôt grâce aux déductions, vous avez travaillé très dur et après quelques années vous êtes obligé d'abandonner; tous ces reports vont être le coup de grâce. Pensez-vous que ce soit juste? Qu'en pensez-vous?

M. Pelissero: Rappelons d'abord que nous raisonnons ici dans le cadre de la comptabilité de caisse, et non pas d'exercice.

Le président: Pourquoi alors donner tous ces avantages à ceux qui choisissent la comptabilité d'exercice, et leur permettre de continuer à déduire et à déduire?

M. Pelissero: Parce que le contribuable normal . . . tous les autres secteurs suivent la méthode de comptabilité d'exercice.

[Text]

The Chairman: Do you think farmers should all file accrual?

• 1030

Mr. Pelissero: Personally, or as a policy?

The Chairman: No, I want to know. Do you think your members would support accrual?

Mr. Pelissero: Some of them would and some of them would not. As an example, I attended the Canadian Bankers' Association's annual meeting in December and there was an accountant from the Grey-Bruce-Huron area who said that if all farmers filed under an accrual method, they would wake up and see what was actually happening to their farm operations. So as a position, we favour the cash method as being an option available to farmers.

We are also saying that under the accrual method, where it becomes a real loss, as with any other business, they should have the ability to have unlimited restrictions on those losses.

Mrs. Brigid Pyke (First Vice-President, Ontario Federation of Agriculture): I was just going to say that if a farmer is using the accrual method of filing, it takes into account inventory changes and it is generally regarded that the farmer gets away with less writing-off, in other words, buying equipment before the end of the year, tile-draining, all these types of things which can trump up or put together a sort of paper loss. The discussion paper here is trying to differentiate between those two people. We feel if he can show a real loss using the accrual method of filing, he should have the same benefits as anybody else in business as far as writing off losses is concerned. The problem arises with the cash method of filing.

The Chairman: Well, the accrual method is no great advantage here. Now, remember, if a manufacturer buys manufacturing equipment, aside from the MacEachen aberration of 1981, he is able to write off half in one year and half the next year. Now it is 25% the first year, half the next year and 25% the next year. But you know, that is a pretty sharp write-off.

Mrs. Pyke: Sure.

The Chairman: It is almost as sharp as a straight cash basis . . .

Mrs. Pyke: No, I know there are little aberrations in the accrual method of filing for manufacturers and things, but speaking in a general way, we feel the accrual method as it applies to agriculture is a sufficient basis and accurately reports his income well enough that he should be allowed business losses largely the same as anybody else.

The Chairman: I am sure the accountants would like it. I suppose you have figured out some method of valuing livestock and sending it around and people going around to farms, doing an inventory every year and that type of thing.

[Translation]

Le président: Pensez-vous que tous les fermiers doivent faire de même?

M. Pelissero: Vous voulez savoir ce que j'en pense personnellement?

Le président: Non, je voudrais savoir si les membres de votre fédération seraient d'accord?

M. Pelissero: Certains oui, d'autres pas. J'ai assisté à la réunion annuelle de l'Association des banquiers canadiens au mois de décembre, où un comptable de la région de Grey-Bruce-Huron a prétendu que la méthode de comptabilité d'exercice permettrait aux agriculteurs de vraiment savoir où en étaient leurs exploitations, mais que ce serait un réveil brutal. De façon générale, nous pensons que les agriculteurs doivent toujours avoir la possibilité d'opter en faveur de la comptabilité de caisse.

Mais s'ils choisissent la comptabilité d'exercice, toute perte, comme dans n'importe quelle autre entreprise, peut être déduite sans limitations.

Mme Brigid Pyke (première vice-présidente, Fédération ontarienne de l'agriculture): Dans le cas de la comptabilité d'exercice, on tient compte des modifications des stocks et, de façon générale, le fermier s'en tire sans faire autant de déductions, pour par exemple des achats de matériel avant la fin de l'année, pour son drainage, etc., toutes ces choses qui sont utilisées pour justifier des pertes comptables. Le document vise précisément à introduire là une distinction. Si l'agriculteur a effectivement des pertes, la méthode de comptabilité de caisse devrait lui donner les mêmes avantages que n'importe quel autre entrepreneur, pour les déductions de pertes. Il y a un problème lorsque l'on choisit la comptabilité de caisse.

Le président: Je ne vois pas tellement quel avantage offre la comptabilité d'exercice. Supposons qu'un manufacturier achète du matériel, si on laisse de côté l'aberration du budget MacEachen de 1981, il a le droit de déduire la moitié la première année et l'autre l'année suivante. Dans ce cas-ci, on a 25 p. 100 la première année, la moitié l'année suivante et 25 p. 100 la troisième année. C'est une méthode assez radicale de déduction.

Mme Pyke: Certainement.

Le président: Presque autant que dans le cas de la comptabilité de caisse . . .

Mme Pyke: Non, je sais que dans le cas des industriels, la comptabilité d'exercice comporte quelques petits illogismes, mais de façon générale, lorsqu'elle peut être utilisée par les agriculteurs, elle permet de faire une déclaration d'impôt suffisamment précise pour que les pertes puissent être déduites comme dans n'importe quel autre cas.

Le président: Je suis sûr que les comptables seront ravis. J'imagine que vous avez réfléchi à la façon dont on peut inscrire le bétail à l'inventaire, et en suivre la valeur d'année en année.

[Texte]

Mrs. Pyke: For our books, we do an accrual, a cash and a thing in between, believe it or not. Once you get the hang of it, it is very possible.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you, Mr. Chairman. I am getting back to my questioning. Once the chairman has his opportunity, that is the main thing.

The present system allows you to write off—provided you can convince the tax man you are in it for profit—\$5,000 worth of expenses, provided you actually do \$12,500.

Mrs. Pyke: It is \$7,500.

Mr. Foster: So if you did that over 20 years you would avoid \$100,000 worth of... no, you would only be writing off \$5,500. So you would only be avoiding \$1,500 or something in taxes. But this system is much more generous. I cannot imagine anybody, with a relatively small operation, who would go to the accrual system if he could say, okay, I am going to avoid \$35,000 worth of taxes here, or defer \$35,000 worth of taxes. From the farmers' point of view, I think it is a better system, but I can see the Department of Finance looking at it rather unenthusiastically.

Mr. Pelissero: No, I guess if we had a blackboard and we started off with, as an example, an individual who has \$40,000 of off-farm income and you figure it at a 30% tax rate. The taxes on the \$40,000 would be \$12,000. Okay.

• 1035

He has a farm loss of \$10,000. So the total income for that operation, farm and non-farm income, is \$30,000. Taxes payable on the \$30,000 would be about \$9,000; and the difference between the \$12,000 and the \$9,000 is put into a tax deferral account, starting off in this case at \$3,000.

So he is still paying \$9,000 of taxes. Because he had a \$10,000 loss, he has deferred the taxes on that loss into a tax deferral account. The next year he goes along the same way: \$40,000, \$12,000, a \$10,000 loss, so he is paying income tax of \$9,000. The difference between the \$9,000 and the \$12,000, the \$3,000, gets added to the previous year's \$3,000, making \$6,000.

The third year he goes along—\$40,000 income, \$12,000 in taxes that would be payable on that. He turns it around. He has a \$10,000 profit. So the total income then is \$50,000. The tax payable at 30% would be \$15,000. He pays \$15,000; and the difference between the \$12,000 and the \$5,000... so he is paying actually \$3,000 more, based on his farm profit as well as his off-farm income, and that reduces his tax deferred account back down to \$3,000.

Mr. Foster: He ultimately has to pay all those taxes in the tax deferred account.

Mr. Pelissero: Correct. As an example, he goes along... the next year he takes...

[Traduction]

Mme Pyke: Pour nous-mêmes, nous faisons une comptabilité d'exercice, une comptabilité de caisse et quelque chose d'intermédiaire, croyez-moi si vous voulez. Une fois que vous en avez pris l'habitude, c'est tout à fait possible.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Merci, monsieur le président. Je vais revenir à ma question. L'important est que le président puisse poser les siennes.

Le système actuel vous permet de radier, à condition que vous puissiez persuader l'administration des impôts que vous avez l'intention de faire des bénéfices, 5,000\$ de dépenses, à condition qu'elles se montent à 12,500\$.

Mme Pyke: Il s'agit en fait de 7,500\$.

M. Foster: Sur 20 ans cela fait 100,000\$... non, vous ne radiez que 5,500\$. Donc cela ferait 1,500\$ en moins aux fins de l'impôt. Mais ce système est beaucoup plus généreux. Je ne peux pas imaginer qu'une petite exploitation agricole choisisse la comptabilité d'exercice alors qu'elle pourrait ne pas payer 35,000\$ d'impôt, ou disons les reporter. Du point de vue de l'agriculteur, je pense que ce système est bien meilleur, mais je doute que le ministère des Finances soit très enthousiaste.

M. Pelissero: Non. Prenons l'exemple d'une personne dont le revenu extra-agricole est de 40,000\$; à 30 p. 100 d'imposition, cela fait 12,000\$.

• 1035

Supposons maintenant que les pertes agricoles soient de 10,000\$. Son revenu total, ferme et autres, est donc de 30,000\$. Les impôts à payer seraient d'environ 9,000\$, la différence entre 12,000\$ et 9,000\$ est inscrite dans un compte de report fiscal, qui commencerait là à 3,000\$.

Il paie donc bien ces 9,000\$ d'impôt. Il a eu 10,000\$ de pertes, et il a pu faire un report grâce à un compte de report fiscal. Supposons qu'il se passe la même chose l'année suivante: 40,000\$, 12,000\$, et 10,000\$ de pertes, avec un impôt de 9,000\$. La différence entre 9,000\$ et 12,000\$ est encore 3,000\$, qui viennent s'ajouter aux 3,000\$ de l'année précédente, cela fait 6,000\$.

Supposons maintenant que la troisième année, il y ait un revirement. Quarante mille dollars de revenus, 12,000\$ d'impôts là-dessus; et supposons qu'il ait 10,000\$ de bénéfices. Le revenu au total est de 50,000\$. À 30 p. 100, cela fait un impôt de 15,000\$. Il paie 15,000\$; et la différence entre les 12,000\$ et les 5,000\$... il va payer en fait 3,000\$ de plus, compte tenu de son bénéfice agricole et de son revenu à l'extérieur de la ferme; cela réduit donc de 3,000\$ son compte de report fiscal.

M. Foster: Finalement, il paiera tous les impôts inscrits à ce compte de report.

M. Pelissero: Exactement. Par exemple, s'il continue... l'année suivante...

[Text]

Mr. Foster: He does not have to pay any interest on it.

Mr. Harry Zwerver (Executive Director, Ontario Federation of Agriculture): Just a couple of things. I think Dr. Foster's point also leads to a couple of other issues. If you go back to the discussion paper, there are 100,000 people in there whom we have labeled "the phantom farmers"; those people who claim to be farmers and file as farmers but who do not seem to account for any work.

The Chairman: The census guy never finds them.

Mr. Zwerver: They are obviously in the system somewhere, yet they are not recognized in any kind of formal sense.

If you are concerned about the amount of loss in revenue, I guess one of the groups we would suggest you look at is those 100,000 farmers and the kind of up-take, if you will, of the tax system they may be involved in. We do not know, because we cannot really find them. But there is obviously a very real concern that some of those people are providing an opportunity for the government to lose substantial income.

The other issue I think our proposal does raise—and it is an open question at this stage, but you as a committee might want to consider it—is to provide in the recapture provision a time limit, whereby you say within a certain period of time that money has to be captured back into the system, once the farm operation has been sold or passed on or someone has gone out of farming, or whatever. The important thing to remember when you use the words "is that not generous" . . . well, it is tax deferred; it has to be paid. On the assumption that somebody continues to be in business, it will be paid. It will be paid in some way, because it comes out of the total income of that individual at some point in time.

The interest question: it is very real, but we are also saying there are some offsets against that as well.

Mr. Foster: I would like to go back to Mr. Pelissero's example. I followed him on the first two years, where the guy wrote off \$10,000 of expenses from farm operation and his tax deferred account got up to \$6,000. Then in the third year the guy actually made \$10,000. So instead of his income being \$30,000 net, it was \$50,000. Then he paid \$15,000 worth of taxes that year and his deferred tax account just stayed at the \$6,000.

Mr. Pelissero: No, it would drop to the \$3,000. On the third year, if he made \$50,000 combined income and we carried it through to show that he paid \$15,000 in taxes, then his deferred tax account would drop to \$3,000.

Mrs. Pamela Young (Researcher, Ontario Federation of Agriculture): By the amount of tax he would pay on the farm in farm income.

Mr. Pelissero: Yes, it would drop by the amount of taxes paid on the farm income.

[Translation]

M. Foster: Mais il ne paie pas d'intérêts là-dessus.

M. Harry Zwerver (directeur exécutif, Fédération ontarienne de l'agriculture): J'ai juste quelques petites choses à ajouter. Ce que dit M. Foster m'amène à faire quelques observations supplémentaires. Revenons au document d'étude, vous verrez qu'il y a environ 100,000 personnes que nous qualifions de «agriculteurs fantômes»; ce sont des gens qui se prétendent agriculteurs, qui font une déclaration d'impôt en qualité d'agriculteurs, et qui pourtant ne semblent pas véritablement exercer en tant que tels.

Le président: Le gars du recensement n'arrive jamais à mettre la main dessus.

M. Zwerver: De toute évidence, la bureaucratie en a la trace quelque part, sans véritablement les reconnaître pour ce qu'ils sont.

Je pense que si vous posez des questions du point de vue de la recette, voilà un groupe de 100,000 agriculteurs auquel je vous conseillerais de vous intéresser de plus près, dans l'intérêt de l'administration des impôts. Nous ne pouvons pas en dire beaucoup plus, nous n'arrivons pas véritablement à les localiser. Mais de toute évidence, on peut craindre que ces personnes ne fassent perdre beaucoup d'argent à la recette fédérale.

Mais notre proposition soulève une autre question—votre Comité pourra éventuellement y réfléchir—and c'est celle de la fixation d'une limite de temps pour s'acquitter de la dette fiscale ainsi contractée; c'est-à-dire que vous décidez qu'à un certain moment, cet argent doit être récupéré, par exemple lorsque l'exploitation agricole aurait été vendue ou léguée, etc. Lorsque vous parlez de générosité . . . je vous rappellerais qu'il s'agit simplement d'un report, mais l'impôt doit bien être payé. À condition, bien sûr, que la personne reste en activité, il faudra qu'elle s'acquitte de cette dette, à un moment ou à un autre.

Passons maintenant à l'intérêt: la question est tout à fait pertinente, mais là encore nous pensons qu'il y a des compensations possibles.

M. Foster: Je voudrais revenir à l'exemple de M. Pelissero. Je l'ai bien suivi dans son raisonnement, pendant les deux premières années, avec une radiation de 10,000\$ de dépenses agricoles, et un compte de report de 6,000\$. La troisième année, on enregistre un bénéfice de 10,000\$, et au lieu d'avoir 30,000\$ nets de revenu, celui-ci passe à 50,000\$. L'impôt est de 15,000\$ cette année-là, et le compte de report reste à 6,000\$.

Mr. Pelissero: Non, on le réduirait de 3,000\$. La troisième année, s'il fait 50,000\$ de revenu au total, et s'il paie 15,000\$ d'impôt, son compte de report fiscal serait réduit de 3,000\$.

Mme Pamela Young (chargée de recherche, Fédération ontarienne de l'agriculture): C'est-à-dire du montant de l'impôt qu'il aurait à payer sur l'exploitation agricole.

Mr. Pelissero: Oui, le compte de report diminuerait d'un montant égal aux impôts payés sur le revenu agricole.

[Texte]

[Traduction]

• 1040

So rather than the \$3,000 being the difference of the \$12,000 and the \$15,000 it is actually the taxes on the \$10,000. Sorry; I rounded the figures off too much for you. The taxes then would be about \$3,300. So the tax account would go down by \$6,000 minus \$3,300.

Mr. Foster: But in the third year he has \$50,000 of income. Let us say his marginal rate is 30%; then he pays \$15,000. He owes \$15,000; that was his income that year. If he wants to pay off the \$3,000 in that deferred tax, then does he not have to pay \$18,000 of tax?

Mr. Pelissero: Yes, but how can he pay . . .

Mr. Foster: The deferred tax account just sits there unless the guy chooses to pay it off at some stage, does it not?

Mr. Pelissero: No, no. If I understand it correctly, the ability to reduce the deferred account would be based on the profitability of the farm.

Mrs. Pyke: The farm, not his outside income.

Mr. Pelissero: Not his outside income. In other words, we said he has made \$10,000 profit on the farm. The income tax on that \$10,000 at a 30% rate would be \$3,333. So all we are deferring is taxes . . .

Mr. Foster: It is \$3,000 on \$10,000.

Mr. Pelissero: Yes, \$3,000 on \$10,000. Sorry.

The Chairman: If he has lost \$10,000 one year and made \$10,000 the next year, you have a write-off. In other words, it is really a form of averaging farm income against farm losses, long-term averaging of farm income.

Mr. Pelissero: It is important to remember that we talked about deferring taxes on farm losses, and that is why we isolate it. If his total income is paying, then you would deem that \$12,000 of that \$15,000 that individual has paid in the third year is for taxes on income made off the farm; the \$3,333, if you would, would be for taxes made on profits from income on the farm; and that would refer the tax deferral of farm losses account by \$3,333.

Did I explain that correctly?

Mrs. Young: Yes.

Mr. Pelissero: Good.

An hon. member: You lost me.

The Chairman: Could you go over it again? I think it is very essential that the witness explain it again to you so everybody understands this.

Mr. Foster: In the third year he is making \$10,000 on the farm operation.

Mr. Pelissero: Right.

Mr. Foster: We assume his rate is 30% so he is going to pay \$3,000 income tax on that \$10,000.

Mr. Pelissero: Right.

Ces 3,000\$ ne sont pas la différence entre 12,000\$ et 15,000\$, mais représentent l'impôt payé sur 10,000\$. Excusez-moi, j'ai trop arrondi dans mon calcul. Les impôts seraient d'environ 3,300\$. Le compte de report serait donc alors débité pour la somme de 6,000\$ moins 3,300\$.

Mr. Foster: Mais la troisième année son revenu est bien de 50,000\$. Supposons que le taux d'imposition marginal soit de 30 p. 100; l'impôt est alors de 15,000\$. Il doit 15,000\$ à la recette fédérale; s'il veut donc diminuer de 3,000\$ son impôt reporté, n'aurait-il pas alors à payer 18,000\$ d'impôt?

M. Pelissero: Oui, mais comment peut-il . . .

Mr. Foster: Le compte de report ne bouge pas à moins que la personne en question décide de verser ce qu'elle doit, n'est-ce pas?

Mr. Pelissero: Non, non. Si j'ai bien compris, la possibilité de réduire le solde du compte de report dépend du revenu agricole.

Mme Pyke: Agricole, et non pas extra agricole.

Mr. Pelissero: Exactement. Bref, s'il a fait 10,000\$ de bénéfices agricoles, à 30 p. 100, l'impôt serait de 3,333\$. Ce que nous reportons alors . . .

Mr. Foster: Donc, 3,000\$ sur 10,000\$.

M. Pelissero: Oui, 3,000\$ sur 10,000\$. Excusez-moi.

Le président: S'il a perdu 10,000\$ une année, et fait 10,000\$ de bénéfices l'année suivante, cela s'annule. Autrement dit, on a une forme d'échelonnement du revenu agricole par rapport aux pertes, un échelonnement à long terme.

Mr. Pelissero: N'oubliez pas que nous avons parlé de reporter l'impôt en cas de pertes agricoles, et c'est de ce cas précis que nous parlons. Si nous parlons du revenu total, 12,000\$ de ces 15,000\$ versés la troisième année sont des impôts concernant le revenu extra agricole; les 3,333\$, si vous voulez, s'appliquent aux revenus fermiers; cela réduirait donc le compte de report fiscal de 3,333\$.

Ai-je bien expliqué les choses?

Mme Young: Oui.

Mr. Pelissero: Très bien.

Une voix: Je suis un peu perdu.

Le président: Pourriez-vous recommencer? Je crois qu'il est important que tout le monde comprenne bien.

Mr. Foster: La troisième année, il fait 10,000\$ de bénéfices.

Mr. Pelissero: Oui.

Mr. Foster: Le taux est de 30 p. 100, il va donc payer 3,000\$ d'impôt sur le revenu sur ces 10,000\$.

Mr. Pelissero: Oui.

[Text]

Mr. Foster: How do you get over into that \$3,333 or whatever it was? What are you doing there?

Mr. Pelissero: That would be the amount of taxes he has paid on the farm profit. As I say, if you take in isolation . . . You have combined it the first two years in terms of the individual's total income of losing \$10,000 the first year so that his total income is \$30,000, and then you base taxes on the total income of \$30,000.

In the third year he has an income of \$40,000 from outside, and we say that approximately represents \$12,000 of taxes paid. Then on the \$10,000 profit, if we follow the scenario through of \$3,000 of taxes that have to be paid on that \$10,000, the \$12,000 and \$3,000 equal the \$15,000 in taxes that he has to pay, and the \$3,000 then that he has paid on farm profit comes off the deferred account . . . that he has deferred \$6,000 of taxes on farm losses.

Mr. Foster: Yes.

Mr. Pelissero: Okay? So then it reduces. By that individual paying the \$3,000 portion of the \$15,000—and he could direct it towards a farm and a non-farm account—he has paid \$3,000 in farm taxes so it has reduced his deferred amount by \$3,000 because he has paid off \$3,000 of taxes that were deferred.

Mr. Foster: Yes, but does he not owe \$3,000 on the \$3,000 profit that he had in the third year as well?

Mr. Pelissero: Does he not owe . . . ? Well, he has had \$10,000 profit, right?

Mr. Foster: Yes.

Mr. Pelissero: And the taxes on \$10,000 of profit, using a 30% rate, is \$3,000.

Mr. Foster: Right.

Mr. Pelissero: Okay, what \$3,000 are you talking about then?

Mr. Fraleigh: Dr. Foster, he would not be taxable on that \$10,000, or very minimally, if it was taken in isolation. Okay, a \$10,000 income, your tax—is that not what you are saying?

• 1045

Mr. Foster: Yes.

Mr. Pelissero: In other words, he is going to pay at the 33% level rather than at the minimal level, or no level at all. So you then reduce the tax deferral.

Mr. Foster: But you have to pull in . . .

The Chairman: The problem is that what you are doing . . .

Mr. Foster: It is not a separate . . . he is not incorporated; he is filing as a proprietor.

The Chairman: What he is doing is trying to separate series of business income, and run long-term averaging on the farm income.

So what you are doing is treating your tax payable as you do every year. What in effect is happening is that when you make a profit, you obviously pay tax on that, but since back here

[Translation]

M. Foster: Comment est-ce que vous passez à ces 3,333\$? Comment procédez-vous?

M. Pelissero: Ce serait le montant d'impôt payé sur le bénéfice agricole. Comme je le disais, si vous isolez . . . Pendant les deux premières années, il faut combiner les deux revenus, avec la perte des 10,000\$ pour la première année, et le revenu total de 30,000\$, ce qui fait que vous calculez l'impôt sur ce revenu total de 30,000\$.

La troisième année, le revenu est de 40,000\$ à l'extérieur, ce qui représente environ 12,000\$ d'impôt. Sur les 10,000\$ de bénéfices agricoles, 3,000\$ d'impôt devront être payés, 12,000\$ plus 3,000\$ font 15,000\$, et les 3,000\$ d'impôt sur le bénéfice agricole sont déduits du compte de report . . . qui était de 6,000\$.

M. Foster: Oui.

M. Pelissero: N'est-ce pas? Vous déduisez cette somme. Donc, 3,000\$ de 15,000\$—puisque'il y a un revenu agricole et un autre, extra agricole—and il verse 3,000\$ d'impôt agricole qui seront déduits du compte de report.

M. Foster: Oui, mais ne doit-il pas également 3,000\$ sur le bénéfice de cette troisième année?

M. Pelissero: Comment? Il a eu 10,000\$ de bénéfices, n'est-ce pas?

M. Foster: Oui.

M. Pelissero: Et l'impôt sur ces 10,000\$, à 30 p. 100, est de 3,000\$.

M. Foster: Oui.

M. Pelissero: De quels 3,000\$ parlez-vous, maintenant?

M. Fraleigh: Monsieur Foster, il ne serait pas imposable sur ces 10,000\$, si ce n'est très peu, si ce bénéfice était isolé. Bon, n'est-ce pas ce que vous avez dit lorsqu'il s'agit d'un revenu de 10,000\$?

M. Foster: Oui.

M. Pelissero: En d'autres termes, l'impôt payé s'élèvera à 33 p. 100 et non au niveau minimal, ou encore à zéro. Ensuite, on diminue l'impôt reporté.

M. Foster: Oui, mais il faut tenir compte . . .

Le président: Oui, mais vous êtes en train de . . .

M. Foster: Cet exploitant n'est pas constitué en société, ne présente-t-il pas sa déclaration en tant que propriétaire?

Le président: Ce qu'il tente de faire, c'est de mettre à part le revenu commercial et d'étaler sur une longue période les revenus agricoles.

Ce qui se produit en fait, c'est que le contribuable établit son impôt payable, comme vous le faites chaque année. Lorsque vous réalisez des bénéfices, vous payez des impôts sur ces

[Texte]

somewhere you deferred taxes because you had a loss, your credit against that deferral is the tax you paid up front. Over the whole period of time, hopefully it would come out even, your farm losses would have balanced your farm profits and you would be back in business.

Mr. Fraleigh: Dr. Foster, could we go through another scenario of \$40,000 and \$30,000 farm profit?

Mr. Foster: Okay.

Mr. Pelissero: He has \$40,000, and that would be \$12,000; and he has \$30,000 farm profit, and that would be approximately \$9,000 of taxes payable. This is the third year. We are assuming the first two years he lost \$10,000. Is this correct, Mr. Fraleigh?

Mr. Fraleigh: Yes, right.

Mr. Pelissero: His count sits then at \$6,000. If I play this out correctly, his balance then would go down to zero. At no time could the amount that you paid . . . in other words, you could not put yourself into a negative or a plus on the deferred account. Is that right?

Mr. Fraleigh: That is quite a break for the farmer. After all, you now have the guy in a position where his farm profit is at a taxable level of about a third, but you are going to allow him to write off his deferred tax.

Mr. Pelissero: No, no, he has still paid tax.

The Chairman: He pays taxes on the profit.

Mr. Pelissero: He has paid tax of \$9,000 on the profit, and that \$9,000 reduces the amount of taxes that he has deferred. He has deferred them. They are not forgiven; they are just put aside, the \$6,000. When you pay the \$9,000 . . . or for simplicity's sake, let us say the taxes on the farm profit were \$6,000. Therefore, he owes the government \$6,000 in taxes for that year. He has deferred \$6,000 from previous years. When you blend the two, he is still paying the government \$6,000, but his tax deferred account now sits at zero. If he goes the next year around and he loses, the scenario is the same. It can fluctuate. It is not forgiven taxes; it is taxes deferred.

The Chairman: Right. May I explain it, I think, a little differently? There is no reason why you should pay taxes annually. You should pay taxes on the profits of your business. We happen to have a scenario where everybody declares for income tax and pays it annually, but some businesses are profitable one year and suffer losses the next year.

For example, take a ten-year period. If in the ten-year period, your farm lost money for the first five years, and the second five years made money, and you paid your taxes at the end of the ten-year period, it may well be that you have no farming profit and no farming loss in that ten-year period.

[Traduction]

montants, mais l'agriculteur qui a reporté des impôts parce qu'il a subi des pertes les années antérieures peut défaillir des impôts reportés les impôts déjà payés. Sur l'ensemble d'une période donnée, normalement, le tout s'équilibrerait et les pertes agricoles correspondraient aux bénéfices agricoles et l'entreprise serait relancée sur la bonne voie.

M. Fraleigh: Monsieur Foster, pourrions-nous prendre un autre exemple, soit 40,000\$ et des bénéfices agricoles de 30,000\$?

M. Foster: D'accord.

Mr. Pelissero: Donc, 40,000\$, ce qui donne 12,000\$, et des bénéfices agricoles de 30,000\$, qui donnent des impôts exigibles d'environ 9,000\$. Nous en sommes à la troisième année et je suppose que pendant les deux premières années, l'agriculteur a perdu 10,000\$. Est-ce cela, monsieur Fraleigh?

M. Fraleigh: Oui, c'est cela.

Mr. Pelissero: Les impôts reportés se chiffrent donc à 6,000\$. Si j'ai bien calculé, son solde serait ensuite nul. Il n'est permis en aucun cas d'avoir un solde créditeur ou débiteur dans le compte des impôts reportés. Est-ce exact?

M. Fraleigh: C'est là tout un avantage pour l'agriculteur. Après tout, nous avons un type dont les bénéfices agricoles seraient normalement imposés selon un taux d'environ 33 1/3 p. 100, et vous lui permettez de radier ses impôts reportés.

Mr. Pelissero: Mais pas du tout, il a payé l'impôt.

Le président: Il paye l'impôt sur les bénéfices.

Mr. Pelissero: Il a payé des impôts s'élevant à 9,000\$ sur les bénéfices et ce montant est défaillé du montant de l'impôt qu'il a reporté antérieurement. Il a reporté ces impôts, il ne les a pas radiés. Le 6,000\$ est toujours là. Supposons, pour simplifier, que les impôts sur les bénéfices agricoles s'élevaient à 6,000\$. Par conséquent, l'exploitant doit payer pour l'année des impôts de 6,000\$. Il a déjà pendant les années antérieures reporté 6,000\$. Lorsque l'on fait le calcul, il verse effectivement 6,000\$, mais le solde de son compte des impôts reportés est maintenant nul. Si l'an prochain il subit une perte, le scénario sera le même. Le compte des impôts reportés peut fluctuer, mais il ne s'agit pas d'impôts radiés mais plutôt d'impôts reportés.

Le président: Exactement. Pourrais-je expliquer le système sous un autre angle? Il n'y a aucune raison pourquoi nous devons verser l'impôt annuellement. Il faut certes payer l'impôt sur les bénéfices d'entreprises. Au Canada, il se trouve que le régime fiscal exige des contribuables qu'ils déclarent et versent l'impôt chaque année, mais il reste que certaines entreprises réalisent des bénéfices pendant une année et subissent des pertes pendant l'année suivante.

Prenons par exemple une période de dix ans. Si vous avez une ferme et que vous avez subi des pertes pendant les cinq premières années, et réalisé des bénéfices pendant les cinq années restantes, et que vous avez payé vos impôts à la fin de cette période de dix ans, il se pourrait bien que, tout compte fait, sur l'ensemble de la période, vous n'ayez ni bénéfices agricoles ni pertes agricoles.

[Text]

This is a method of averaging, on a long-term basis, the tax applicable to farming income. It creates a maximum deferral of tax on the annual basis for as long as that wants to go on. When that deferral is paid back by the payment of annual tax repayable to farm income, you wipe out that deferral.

If at the end of your farming career or your death, and you still owe a deferral, then you pay that whole amount to the government. If in farming you have a heck of a hard time and continually lose money and eventually have to sell, you pay that whole deferral. You never escape the tax man; all you do is defer.

Mr. Pelissero: Correct. Is that not what I said?

Mr. Schellenberger: Mr. Chairman, I can follow your example if you treat it just as farm income, but when you have a farm loss, you are taking that loss against your off-farm income. In your example, if your farm makes a profit, realistically that profit should be added to your off-farm income; otherwise you are getting the benefit twice.

• 1050

The Chairman: Well, that is right, it is. But all you are doing is, you do the accounting yearly, you also do it over the period of the life of the farmer.

Mr. Zwerver: I guess, Mr. Chairman, one of the points to keep in mind is that in the paper we reflect on the circumstances under which this would occur and we talk about two types of situations, one being somebody who is in the process of starting up farming and it is one of the reasons why this individual might in fact have off-farm income because he is needing the off-farm income to support the farm operations at the beginning of his entry into farming.

The other time when it would occur would be when the farming operation is in serious difficulty. And as the chairman has already mentioned, what it does then is take the peaks and valleys out and allows the tax to be paid as the opportunity arises for it to be paid against the farm operation. And the other part of it is a deferred tax situation—well, we have already made the point several times.

Mrs. Pyke: We just wanted to say a couple of words in relation to the point Dr. Foster raised about whether this is going to cost Revenue Canada, the government, money in the long haul or increase the revenues. Our best guess is it very well could increase the revenues.

I think if you could direct your attention at some time in your hearings to page 26 and 27 of the discussion paper, which talks about the 174,800 part-time farmers who now account for only 8% of total farm sales and for more than 90,000 part-time farmers with sales under \$5,000, their net losses as reported for tax purposes substantially exceed their sales. This whole question of 31 was precipitated by Revenue Canada's move to rope in some of these people who were not being roped

[Translation]

Cette méthode permet d'étaler, à long terme, l'impôt perçu sur les revenus agricoles. Elle comporte un montant maximal reportable annuellement, sans limite quant à la durée. Au moment où le particulier verse des impôts sur des revenus agricoles, le montant des impôts reportés est défafqué pour autant et payé en entier si ces impôts sont suffisamment élevés.

Si, au moment de votre décès ou lorsque vous cessez d'être agriculteur, vous devez toujours à l'État des impôts reportés, vous devez verser alors le total du au gouvernement. Si donc vous êtes très mal tiré d'affaires dans le domaine de l'agriculture et que vous avez subi des pertes répétées qui vous ont obligé à vendre, vous devrez verser tous les impôts reportés. On ne peut pas se soustraire au fisc, on ne peut que reporter le moment du versement.

M. Pelissero: C'est exact. N'est-ce pas ce que j'avais dit?

M. Schellenberger: Monsieur le président, je me reporte à l'exemple que vous avez donné. Lorsque l'intéressé subit des pertes agricoles, il peut en fait les défafquer de son revenu non agricole. Dans l'exemple que vous avez donné, si l'entreprise réalise un bénéfice, il me semble réaliste d'ajouter ces bénéfices aux revenus non agricoles. Sinon, l'intéressé bénéficierait d'un double avantage.

Le président: Oui, c'est exact. Oui, mais il s'agit uniquement de faire la comptabilité chaque année de même que sur toute la vie de l'agriculteur.

M. Zwerver: Monsieur le président, je crois qu'il ne faut pas oublier que dans notre mémoire, nous avons tenu compte des circonstances où cela pourrait se produire et nous avons discuté de deux types de situations, soit le cas d'un agriculteur qui se lance en affaires et qui pourrait justement avoir besoin de revenus non agricoles pour renflouer un peu l'exploitation à ses débuts.

L'autre cas soulevé se produirait probablement lorsque l'entreprise agricole est en sérieuse difficulté. Comme l'a indiqué le président, ce système permet de stabiliser les hauts et les bas et permet au contribuable de verser l'impôt lorsque ses recettes agricoles lui permettent de le faire. Il y aussi la question des impôts reportés, mais nous avons déjà expliqué cela en détail.

Mme Pyke: Je voulais simplement dire quelques mots au sujet du point soulevé par M. Foster, à savoir les coûts que cela pourrait entraîner pour Revenu Canada ou le gouvernement, ou l'accroissement possible des recettes fiscales. Selon nos renseignements, cela pourrait fort bien résulter en un accroissement de ses recettes.

Je crois qu'il serait bon pour le Comité, dans le cadre de ses audiences, de se reporter aux pages 26 et 27 du document de travail, où l'on fait état des 174,800 agriculteurs à temps partiel qui sont à l'origine aujourd'hui de seulement 8 p. 100 des ventes agricoles totales et des quelque 90,000 agriculteurs à temps partiel dont les ventes sont inférieures à 50,000\$, leurs pertes nettes déclarées aux fins de l'impôt étant substantiellement plus élevées que leurs ventes. Toute cette controverse au

[Texte]

in under subclause 18(1) which says you do not get any deductions unless you are running a verifiable business.

[Traduction]

sujet de l'article 31 a été provoqué par les mesures prises par Revenu Canada pour dénicher ces contribuables qui n'étaient pas visés par l'article 18(1) qui stipule que seules les personnes exploitant véritablement une entreprise peuvent bénéficier des déductions.

We submit—and this paper seems to back up the contention—there have been untold numbers of people who have either just kept themselves voluntarily right under that \$5,000 limit or in fact have been writing off losses and who did not deserve them in any sense of the word. In other words, the ability of the government to control it, or the political will or possibility to control it, under clause 18 has been pretty minimal, and its efforts to correct it met with widespread scorn and confusion on the part of taxpayers. So we submit that it would be a lot neater to define farmers and non-farmers under paragraph 18(1)(a), but it seems impossible to do so when it takes so many losses for a person to get into agriculture. You can lose for five or six years before you turn it around and still be a bona fide part-time farmer. So trying to use paragraph 18(1)(a) has not worked out. We feel this does do a lot to clean up the grey area and possibly will bring in more revenue for the government.

The Chairman: Mr. Hovdebo.

Mr. Hovdebo: First of all, there is not really too much difference between this suggestion and what is already in place with the back and forward averaging of a bona fide farmer. What you are really doing is writing off losses for this year against profits of another year. The theory is the same except that you are using outside income in the years you lose and . . . I know it is simplifying it, but that is basically it.

Mr. Pelissero: Plus we are capping the amount of tax that can be deferred.

Mr. Hovdebo: Okay. You are capping the tax deferred but you are not capping the amount of losses . . .

Mr. Pelissero: Right.

Mr. Hovdebo: —because the losses then will depend on the percentage tax being paid.

Mrs. Young: That is right.

Mr. Hovdebo: You made the point it would be part-time farmers, but how are you going to draw the line between the part-time and the hobby farmer?

Mr. Pelissero: This proposal eliminates the need to do that.

Mr. Hovdebo: It is the hobby farmer I am worried about here. When does the hobby farmer become a part-time farmer?

Mr. Fraleigh: We are then back to subjective. Is that not what we are?

Mr. Hovdebo: I guess so.

Nous estimons—et le document de travail semble appuyer notre point de vue—que d'innombrables personnes ont délibérément maintenu leurs ventes juste au-dessous de 5,000\$, ou radié des pertes auxquelles elles n'avaient aucunement droit. En d'autres termes, le gouvernement a été peu en mesure, ou peut-être peu désireux, d'appliquer l'article 18 pour contrôler cette situation et ses efforts en ce sens n'ont suscité que colère et confusion chez la plupart des contribuables. Nous prétendons donc qu'il serait beaucoup plus simple de définir à l'article 18(1)a) ce que constitue un agriculteur, mais cela semble impossible parce que pour se lancer en agriculture, il faut subir énormément de pertes. Vous pouvez en effet subir des pertes pendant cinq ou six ans avant de réaliser un bénéfice, tout en restant effectivement un agriculteur à temps partiel. Donc, l'article 18(1)a) s'est avéré inefficace. Nous estimons que nos propositions réduiraient de beaucoup la confusion et pourraient également accroître les recettes fiscales du gouvernement.

Le président: Monsieur Hovdebo.

M. Hovdebo: Il n'y a pas beaucoup de différence entre vos propositions et ce qui existe déjà, soit l'étalement en aval et en amont dont peuvent bénéficier les personnes qui sont réellement des agriculteurs. Ce que vous préconisez réellement, c'est la radiation des pertes pour une année donnée contre les bénéfices réalisés pendant une autre année. La théorie est la même, sauf que vous faites intervenir les revenus non agricoles pendant les années de pertes et, bien que cela constitue une simplification, votre méthode est essentiellement semblable.

M. Pelissero: À la différence que nous avons fixé un montant maximal applicable à l'impôt qui peut être reporté.

M. Hovdebo: D'accord. Vous avez fixé un plafond sur les impôts reportés, mais non sur le montant des pertes.

M. Pelissero: Exactement.

M. Hovdebo: Parce que les pertes sont alors proportionnelles au pourcentage de l'impôt payé.

Mme Young: C'est exact.

M. Hovdebo: Vous avez parlé des agriculteurs à temps partiel, mais comment allez-vous faire la distinction entre les agriculteurs à temps partiel et les agriculteurs du dimanche.

M. Pelissero: En vertu de notre proposition, il ne serait plus nécessaire de faire cette distinction.

M. Hovdebo: C'est la question des agriculteurs du dimanche qui me préoccupe. Quand ces personnes deviennent-elles des agriculteurs à temps plein?

M. Fraleigh: Nous en revenons au caractère suggestif mentionné tout à l'heure, n'est-ce pas?

M. Hovdebo: Peut-être bien que oui.

[Text]

[Translation]

• 1055

Mr. Fraleigh: Go back to section 18. Somebody has to make that decision, and again we just switch the subjective part of it from section 31 to section 18.

Mr. Hovdebo: I think you have solved the problem of part and full time, but you have not solved the problem of part time and/or—whatever you want to call that group now—hobby farmers.

Mrs. Pyke: I think if there are some improvements made in the section 31 area of it and people can do a little forward planning as to how much they can sink into the farm from an off-farm job without bringing Revenue Canada auditors in on them, if something is done to clean up that area of section 31, I think it will take a lot of the pressure off section 18. But even trying to deal with section 31 without knowing what the government's intentions are under paragraph 18(1)(a) . . . Like the people who said: Throw section 31 out, and either you will be a farmer or you will not be a farmer, and it will all hinge on section 18. We feel this is an improvement on that. We feel that cannot be done. Just looking at the farmers we have, the dual income is the way of the future, partially because it is very hard to get enough capital together to get a farm going that will give you a living. So whether we like it or not we are a nation of part-time or dual-income farmers, and we submit that it is an exercise in futility to try to separate those people and define them as full-time or part-time.

So we think the next best scenario is to try to use this procedure we have outlined here to cap. When you look at this paper you have actually got the taxpayers with over \$50,000 of non-farm income that are burying it in a farm; 91% of those people had losses 50% of the time and half of them had losses 100% of the time. In other words, we have longitudinal files there of solid loss for 13 years. So we figure that this system will stop that and it will put a lid on the amount of . . .

Mr. Hovdebo: Right. So he becomes a part-time farmer until he gets \$35,000 and after that he is a hobby farmer.

Mrs. Pyke: Not quite a hobby farmer. It means he has to start producing some income off that farm to win back the brownie points to earn more deferrals.

Mr. Hovdebo: Yes, I am being a little facetious. He no longer can use that. That makes sense, too.

Mrs. Pyke: The question under paragraph 18(1)(a) between a hobby farmer and a person trying to run a bona fide business is up to the government. That is not our problem; that is your problem.

M. Fraleigh: Revenons à l'article 18. Quelqu'un doit tout de même prendre cette décision, et tout ce que nous avons fait, c'est donner à l'article 18 le caractère suggestif que renfermait l'article 31.

M. Hovdebo: Je crois que vous avez réglé le problème du temps partiel et du temps plein, mais vous n'avez pas réglé celui des agriculteurs à temps partiel et des agriculteurs du dimanche, ou appelez-les comme vous voudrez.

Mme Pyke: Je crois que si nous pouvions améliorer l'article 31 de sorte que les agriculteurs puissent planifier un peu et établir les montants tirés à même leurs revenus non agricoles qu'ils consacreront à l'entreprise agricole et ce, sans avoir à se justifier auprès des vérificateurs de Revenu Canada, l'article 18 susciterait beaucoup moins de controverse. Toutefois, nous étudions l'article 31 sans connaître réellement les intentions qu'à le gouvernement en vertu de l'article 18(1)a). Il y a des gens qui disent, supprimez l'article 31, soit que vous êtes agriculteur ou que vous ne l'êtes pas, et laissez à l'article 18 le soin de déterminer tout cela. Nous croyons que cela serait une amélioration, mais que c'est irréalisable. Si l'on regarde les agriculteurs d'aujourd'hui, il est clair que leur revenu de deux provenances est là pour rester, du fait surtout qu'il est très difficile de rassembler suffisamment de capital pour lancer une exploitation agricole qui vous permet de vivre. Par conséquent, que cela nous plaise ou non, les agriculteurs du Canada sont des agriculteurs à temps partiel ou ayant deux revenus, et nous croyons qu'il serait tout à fait futile de tenter de faire la distinction entre ces deux groupes et de les placer dans les catégories à temps plein ou à temps partiel.

Selon nous, la méthode la plus convenable est celle que nous avons exposée, c'est-à-dire celle utilisant les plafonds. Si l'on regarde les chiffres, on constate que les contribuables ayant des revenus non agricoles dépassant 50,000\$ ensevelissent, pour ainsi dire, ces revenus dans une entreprise agricole. De ces personnes, 91 p. 100 ont subi des pertes la moitié du temps, et 50 p. 100 d'entre elles ont connu des pertes chaque année. En d'autres termes, les dossiers font état d'entreprises qui ont subi des pertes sans exception pendant 13 ans. Nous croyons que notre proposition mettra fin à cela et qu'il mettra fin également à . . .

M. Hovdebo: D'accord. Donc, il est agriculteur à temps plein jusqu'à ce qu'il atteigne un revenu de 35,000\$, après quoi il devient agriculteur du dimanche.

Mme Pyke: Pas tout à fait. Il devra produire un revenu grâce à l'entreprise agricole s'il veut ultérieurement bénéficier du droit au report.

M. Hovdebo: Je crois que j'ai été un peu facétieux. C'est tout à fait logique qu'il ne puisse plus bénéficier de ces reports.

M. Pyke: Il appartient au gouvernement de déterminer en vertu de l'article 18(1)a) qui est en fait un agriculteur du dimanche et qui exploite effectivement une vraie entreprise. Ce n'est pas notre problème, c'est le vôtre.

[Texte]

Mr. Pelissero: And we are here to help solve that problem. That is why we think if that suggestion is implemented it will do that.

Remember that in Mr. Beatty's cross-country check on Revenue Canada the thing that came out more and more was the fact that there were different interpretations in various parts of the country as to the tax act. We feel that everyone knows where they stand in terms of the \$35,000 tax deferred on the cash method of filing. As I said, from our own board of directors all 125 feel that they are full-time farmers yet 75% of them put up their hand and said they had non-farm income. As Brigid pointed out, if that is the reality of doing business today in agriculture, if you need a dual income even to get started, then the tax system should reflect those four or five principles we started out with.

The Chairman: Before you go on—we have to move along—you have also advocated the question of the use of the accrual system. I was wondering if you would explain to the committee how the accrual system falls within the five points you have in appendix 2. Why is not the accrual system an ideal way for a person to encourage farming solely for tax savings? Why could they not go on forever accruing losses and when they finish, because there is no recapture of the deferred tax, just go quietly out of business and say bye-bye? Why are you advocating the accrual at the same time as you are advocating this system for those on the cash basis?

Mrs. Pyke: Could I take a crack at it?

Mr. Pelissero: Yes, go ahead.

Mrs. Pyke: I am not an accountant. It is my understanding that a person filing on the accrual method takes into account inventory changes at the end of the year, whether it is the increased value of his cattle or the increase if he has bought new machinery or whatever the increased value in his farm is taken into the year in which it happened and taxed accordingly.

• 1100

The Chairman: And the decreases are, too.

Mrs. Pyke: And the decreases—right. So it is our understanding that it gives a more technically accurate picture.

The Chairman: No question about it, but the decreases are and the losses are. Why would you allow a person to use the accrual business and not be subject to the strictures of section 31?

Mrs. Pyke: Because if he has had a verifiable loss on the accrual system then it is a real loss, and if he has passed the hurdle of paragraph 18.(1)(a) and he is concluded by Revenue Canada to be in business then he should be able to write that loss off against other income . . .

[Traduction]

M. Pelissero: Nous sommes toutefois là pour vous aider à régler ce problème et c'est pourquoi nos suggestions seront fort utiles en ce sens.

Il ne faut pas oublier que pendant la tournée pancanadienne de M. Beatty, on s'est rendu compte de plus en plus qu'il y avait dans diverses régions du pays diverses interprétations quant à la signification de la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous croyons que le montant de 35,000\$ applicable aux impôts reportés dans le cas de la comptabilité de caisse tirerait les choses entièrement au clair. Comme je l'ai dit, les 125 membres de notre conseil d'administration s'estiment agriculteurs à temps plein, bien que 75 p. 100 d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient des revenus non agricoles. Comme l'a dit Brigid, si telle est la réalité aujourd'hui dans le monde agricole et s'il faut avoir deux revenus avant de pouvoir se lancer en affaires, le régime fiscal devrait tenir compte des cinq principes que nous avons exposés au début.

Le président: Vous avez également discuté de l'utilisation de la méthode de comptabilité d'exercice. Je me demande si vous pourriez expliquer au Comité comment cette méthode cadre avec les cinq principes que vous avez exposés à l'annexe 2. La comptabilité d'exercice ne favorise-t-elle pas au premier chef l'exploitation des entreprises agricoles dans le seul but de payer moins d'impôt? En effet, les personnes qui utilisent cette méthode comptable peuvent accumuler indéfiniment des pertes et, au moment de la liquidation, fermer tranquillement boutique en affichant un large sourire, puisqu'il n'est pas possible de récupérer les impôts reportés. Pourquoi préconisez-vous la comptabilité d'exercice en même temps que vous proposez un système pour les personnes qui utilisent la comptabilité de caisse?

Mme Pyke: Me permettez-vous de répondre?

M. Pelissero: Allez-y

Mme Pyke: Je ne suis pas comptable. D'après mes renseignements, les personnes qui produisent leur déclaration d'impôt et qui utilisent la comptabilité d'exercice, tiennent compte des changements d'inventaire en fin d'année, que ce soit la plus-value ajoutée au bétail, les nouvelles machines ou autres, et il est tenu compte de l'augmentation de la valeur de l'exploitation pour l'année où elle est survenue et les impôts sont établis en conséquence.

Le président: Il en va de même des réductions.

Mme Pyke: C'est exact. Nous croyons donc que cela reflète plus fidèlement la réalité.

Le président: Cela ne fait aucun doute, la méthode tient compte des diminutions et des pertes. Pourquoi permettre à une personne d'utiliser la comptabilité d'exercice sans qu'elle soit soumise aux restrictions que renferme l'article 31?

Mme Pyke: Parce que si le système de comptabilité d'exercice fait état d'une perte vérifiable, il s'agit d'une perte réelle, et si cette personne a satisfait aux dispositions de l'article 18(1)a) et si Revenu Canada conclut qu'elle mène

[Text]

The Chairman: But surely to goodness every person presently taxed under section 31 has already passed the section 18 hurdle?

Mrs. Pyke: What was the first word in that?

The Chairman: Has passed the section 18 hurdle.

Mrs. Pyke: No, the first word, "ostensibly" or . . .

The Chairman: Every person taxed under section 31 has already passed the section 18 hurdle.

Mrs. Pyke: That would be the ideal; that is not fact.

The Chairman: Then you are saying that the administration of collecting tax is perhaps the problem. Why do you want to make the administration more difficult and the benefits more juicy by allowing those who are going to have good accountants to do the accrual system and continue to have losses year after year?

Mrs. Pyke: It is only part of the problem. We are not any happier about the inclusion of thousands of pseudo-farmers in the agricultural statistics, as the authors of the white paper point out, than the authors of the white paper or than you people. It makes it very difficult to set policy for the actual food producers of the country versus the people who are farming the tax system, yes.

Mr. Zwerver: Mr. Chairman, I guess I would like to turn that question back to you and ask you a question in return. What would be the benefit to the person who is in fact filing under the accrual basis to continue to pile up losses?

The Chairman: Suppose, for example, you like racehorses and you buy a series of them . . .

Mr. Zwerver: Strange that example should come in here.

The Chairman: —and you continue to buy and accrue your losses on your racehorse operation. There is no limit to the losses you can write off under your proposal so you could in fact continue to gamble on the ponies and write off very big losses. If you have a big win, you are going to pay tax, yes; but remember that it allows you to write off much more than the \$5,000 you might be presently limited to writing off.

Mr. Althouse: Excuse me; I think 1(b) of the statement says until a stated dollar maximum of income tax has been deferred.

The Chairman: They have an alternate proposal to the accrual method—or this; if you go cash you go . . .

Mr. Althouse: You go accrual, okay.

The Chairman: Otherwise you go accrual and you can write off forever.

[Translation]

l'affaire, elle devrait pouvoir radier cette perte d'autres revenus.

Le président: Oui, mais sûrement, quiconque est actuellement assujetti à l'impôt en vertu de l'article 31 a déjà satisfait aux conditions énoncées à l'article 18?

Mme Pyke: Qu'est-ce que vous avez dit au début?

Le président: J'ai dit qu'il avait satisfait aux exigences de l'article 18.

Mme Pyke: Non, le premier mot, «vraisemblablement» ou . . .

Le président: Toute personne assujettie à l'impôt en vertu de l'article 31 a déjà satisfait aux dispositions de l'article 18.

Mme Pyke: Ce serait l'idéal, mais ce n'est pas vrai dans les faits.

Le président: C'est donc dire que c'est au niveau de la perception des impôts qu'il y a un problème. Pourquoi voulez-vous compliquer l'administration fiscale et rendre les avantages plus alléchants pour ceux qui peuvent se payer de bons comptables et faire reporter, année après année et grâce à la méthode d'exercice, leurs pertes?

Mme Pyke: Ce n'est qu'une partie du problème. Le fait que les auteurs du Livre blanc ont inclus dans les statistiques agricoles des chiffres concernant des milliers de pseudo-agriculteurs ne fait pas notre bonheur, ni non plus le vôtre. Cela rend très difficile l'élaboration d'une politique touchant les producteurs de denrées alimentaires au pays, par opposition à ceux qui exploitent le régime fiscal.

Mr. Zwerver: Monsieur le président, j'aimerais vous poser une question à mon tour. Quel avantage y aurait-il pour une personne qui présente sa déclaration en utilisant la comptabilité d'exercice à continuer d'accumuler ses pertes?

Le président: Supposons, par exemple, que vous aimez bien les chevaux de course et vous en achetez un certain nombre . . .

Mr. Zwerver: C'est cocasse comme exemple.

Le président: . . . et que vous continuez vos achats tout en accumulant vos pertes sur votre entreprise. Il n'y a aucune limite sur les pertes que vous pouvez radier en vertu de votre proposition, ce qui vous permettrait de jouer sur ces chevaux de course et radier par la suite d'autres pertes très importantes. Si vous gagnez gros, bien sûr, vous allez payer l'impôt. Mais n'oubliez pas que cela vous permettrait de radier beaucoup plus que les 5,000\$ qui vous sont permis actuellement.

Mr. Althouse: Pardonnez-moi, mais je crois qu'à la rubrique 1b) de sa déclaration, l'association a indiqué qu'il y avait un maximum applicable à l'impôt reporté.

Le président: Oui, mais l'association a fait une autre proposition que celle pour la méthode de comptabilité d'exercice.

Mr. Althouse: Bon, supposons que l'on utilise la comptabilité d'exercice.

Le président: Autrement, grâce à la comptabilité d'exercice, vous pouvez radier à l'infini.

[Texte]

Mr. Pelissero: The proponents of abolishing section 31 say that they wanted to be treated like any other business. In any other business that files under the accrual method there are no restrictions on the amount of losses that can be determined from one source of income against another. The question I would be interested in having answered either through the committee or someone is for Revenue Canada to tell me how many individuals failed the reasonable expectation of profit test outside of the farming community. I would think you would find very, very few that failed—if the guy wanted to become a dentist or a plumber, from dentist to plumber, actually failed that reasonable expectation of profit test.

We are saying that the proposal we are putting before you deals with the two scenarios. It also takes away the fact of trying to define what a reasonable expectation of profit in farming has been for the last five years. It defines . . .

The Chairman: I will give you a quick example of the ones who have failed.

Those who own sailboats and use them for entertainment purposes and pretend to be charter operators and those who own airplanes and pretend to be charter operators: those are the two classes I know and it is written off almost invariably.

Mr. Pelissero: I do not think many of our members fall into that category.

The Chairman: Well, I want to tell you that other businesses have an element of other advantages that lead to that possibility.

Mr. Pelissero: I am talking of a broader perspective in terms of the proponents of abolishing section 31. They say that they want to be treated like any other business.

• 1105

Our fear is, in looking at it and doing a little soul-searching . . . we are actually defending those individuals who want to abolish section 31, because, if we left it to a subjective decision by Revenue Canada about who is in farming for a reasonable expectation of profit, if you thought there was a hue and cry when some people get charged with the \$5,000 limit, it would be horrendous compared to what we are proposing now. So we see it as the best situation to make everybody come out in a win situation.

The Chairman: Thank you very much. I hate to do this, but there are two other propositions. You have an excellent brief. I was wondering if we could go on with your brief and then . . .

Mr. Pelissero: Sure.

The Chairman: —perhaps we could go on to the next subject of your brief.

Mr. Pelissero: Okay. The next subject . . . and I think it directly or indirectly ties in—is the capital gains issue. I would like to turn this section over to Brigid to do a summary of it.

[Traduction]

M. Pelissero: Ceux qui préconisent l'abrogation de l'article 31 voudraient être traités comme toute autre entreprise. Les entreprises qui présentent une déclaration en utilisant la comptabilité d'exercice ne sont nullement limitées quant au montant des pertes attribuables à une source de revenus qui peuvent être appliqués contre une autre. J'aimerais savoir si un des membres du Comité, un des témoins ou Revenu Canada peut m'indiquer combien de personnes dans les secteurs non agricoles n'ont pas satisfait au critère de possibilité raisonnable de réaliser un bénéfice. Je crois que ce chiffre serait très très bas, par exemple chez les dentistes ou les plombiers.

Selon nous, notre proposition tient compte des deux scénarios. Elle élimine également la nécessité de déterminer ce que constitue une possibilité raisonnable de réaliser un profit dans le domaine agricole pendant les cinq dernières années. Elle définit . . .

Le président: Je vous donnerai rapidement un exemple de personnes qui n'ont pas satisfait au critère.

Ceux qui ont des navires de plaisance qui s'en servent pour l'amusement et qui font semblant d'offrir un service de nolisement, et les propriétaires d'avions qui font de même. Ce sont deux cas portés à mon attention et presque invariablement, ces personnes bénéficient de radiation d'impôt.

M. Pelissero: Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de nos membres qui entrent dans ces catégories.

Le président: Bien sûr, mais je voulais vous faire comprendre que l'on peut dans d'autres secteurs tirer profit de ces avantages.

M. Pelissero: Je parlais dans un contexte plus large, soit celui utilisé par les personnes qui préconisent l'abrogation de l'article 31. Elles ont pour argument d'être traitées comme toute autre entreprise.

Ce que nous craignons, en examinant la question sous tous ses aspects . . . c'est de défendre, en fait, les partisans de l'abolition de l'article 31 parce que si nous laissons Revenu Canada décider selon des critères subjectifs quels sont ceux qui pratiquent l'agriculture en escomptant un certain bénéfice, on assisterait à une levée générale des boucliers auprès de laquelle les protestations soulevées lorsqu'on a imposé à certains une limite de 5,000\$ paraîtraient bien pâles. C'est donc, à nos yeux, une solution de compromis à laquelle chacun trouve un certain avantage.

Le président: Je vous remercie. C'est à regret que je fais cela, mais il y a deux autres propositions. Votre mémoire est excellent, et je me demandais si nous pourrions continuer là-dessus et ensuite . . .

M. Pelissero: Certainement.

Le président: . . . passer au sujet suivant de votre mémoire.

M. Pelissero: Très bien. Le sujet suivant, qui se rattache directement ou indirectement à celui dont nous venons de

[Text]

Mrs. Pyke: This is the easy one. It covers approximately two pages here.

We note in the first paragraph, as is duly noted in the discussion paper on tax issues, that the farmer views the appreciation of his farming capital as his pension fund, and that is among other things. It also has to replace income that was not earned during his years of farming and, as the discussion paper points out, in some years fully 70% of a farmer's income is deemed to be appreciation in the property.

The payment of capital gains tax is seen as being especially harsh when a farmer is willing to turn his assets over to the next generation at the lowest possible cost. We want to point out that the extent to which farmers are willing to forgo that gain certainly results in lower cost to the next generation and lower food costs for Canadians. The tax paper points out that only a small portion of the gain so far has been realized, even 14 or 15 years after its inception, and we would like you to take note of the fact that to the extent that farmers are willing to turn it over to the next generation and not extract their pound of flesh or extract their gain or kill the goose that laid the golden egg that sets the new generation up with lower costs and lower food costs for Canadians. This of course is the rationale for allowing deferral of capital gains tax on intergenerational family transfers.

Our long-term policy on taxation of capital gains has been complete abolition, and in the interim our back-up position, if you would, has been that at the very least the portion of capital gain on farm land attributable to inflation be subtracted; in other words, some form of indexing.

The federation was encouraged. We want to bring to your attention a letter dated July 17, 1984, which is attached, by Mr. Brian Mulroney, stating:

We will abolish the imposition of capital gains tax on the sale of farm property for continued agricultural purposes.

This statement was accepted at its face value by the agricultural community. The letter did not include any qualifiers, nor did it imply that the removal of capital gains tax would trigger some other measure to tax these assets. Therefore the federation rejects the suggestions that are raised in this particular discussion paper that the removal of capital gains tax on the sale of farm land would be accompanied by limiting or disallowing the interest deductibility that is used when we are acquiring farm land.

Incidentally, we also bring to your attention the consulting paper that was put out by Mr. MacEachen, *Inflation and the Taxation of Personal Investment Income*, in which he also comes right out and suggests, accompanying the indexation of

[Translation]

parler, est la question des plus-values ou des gains en capital. Je voudrais demander à Brigid de vous la résumer.

Mme Pyke: Elle est facile, et couvre environ deux pages.

Dans le premier paragraphe, nous constatons, comme le dit bien le document d'étude sur les questions fiscales dans l'agriculture, que l'agriculteur considère que la plus-value de son capital agricole constitue, entre autres choses, son fonds de retraite, qui doit remplacer le manque à gagner au cours des années où il a pratiqué l'agriculture et que lors de certaines années, comme le fait remarquer le document d'étude, on peut considérer qu'une part équivalant à 70 p. 100 du revenu agricole constitue une plus-value de la propriété.

La perception d'un impôt sur la plus-value est une mesure jugée particulièrement sévère dans le cas d'un agriculteur disposé à céder à moindres frais son bien à la génération suivante. Nous voudrions faire remarquer que si les agriculteurs sont disposés à renoncer ainsi à leurs bénéfices, la génération suivante en bénéficiera ainsi que les Canadiens, pour qui les produits de la terre coûteront moins. Le document d'étude fait remarquer que seule une petite proportion des gains a été réalisée à ce jour, 14 ou 15 ans après la mise en vigueur de cette mesure, et nous voulons porter à votre attention le fait que la bonne volonté des fermiers de céder leurs biens à la génération suivante sans en tirer tout le profit possible, sans tuer la poule aux œufs d'or, permet à la nouvelle génération de s'établir à moindres frais et influe par conséquent sur le prix des produits alimentaires consommés par les Canadiens. C'est la raison pour laquelle on autorise, dans les questions d'héritage entre proches, le report de l'impôt sur la plus-value.

Nous préconisons à long terme, la suppression de l'impôt sur les plus-values et, entretemps, nous considérons qu'il est absolument nécessaire, pour le moins, de soustraire la part de la plus-value sur les terres agricoles qui est due à l'inflation; autrement dit, nous sommes en faveur d'une forme d'indexation.

Nous avons reçu des encouragements. Nous voulons vous signaler, en annexe, une lettre de M. Brian Mulroney, datée du 17 juillet 1984, dans laquelle, je cite:

Nous supprimons l'impôt sur la plus-value sur la vente de terres agricoles qui continueront à être utilisées à cette fin.

Les milieux agricoles ont pris cette déclaration au pied de la lettre. Elle n'était assortie d'aucune réserve, elle ne laissait pas non plus entendre que la suppression de l'impôt sur la plus-value aurait pour corollaire une autre mesure de taxation de ces avoirs. C'est pourquoi la Fédération s'élève contre les propositions avancées dans le document d'étude, à savoir que la suppression de l'impôt sur la plus-value sur la vente de terres agricoles s'accompagnerait d'une limitation ou d'une annulation de la déductibilité des frais d'intérêt qui est appliquée dans l'acquisition des terres agricoles.

Nous vous signalons également, par ailleurs, le document d'information publié par M. MacEachen, *L'inflation et l'imposition du revenu personnel de placements*, dans lequel il propose, sans détours, concurremment avec l'indexation des

[Texte]

capital gains, that 100% of the gain would have to be taxed instead of the present 50%. Needless to say, we are not impressed with threats of this nature.

We appreciate the concerns expressed in the white paper that the removal of capital gains tax would lead to an escalation in the demand for farm land, but we argue that the capital gains tax or the lack thereof is only one factor which influences an individual's decision to purchase land at a particular price. We also would like to bring to your attention the interpretation bulletin from Revenue Canada, and I will just read that little portion:

A capital gain generally does not arise, for example, on the disposition of parcels of farming land located on the fringes of large urban centres which were acquired in anticipation of a rise in land values and often used in the meantime as hobby farms. Gains arising from such transactions normally represent income gains.

We would like to point out that this implies that Revenue Canada has already established the means by which it is possible to distinguish between capital gains and income gains on a given piece of farm property.

• 1110

Since 1981 we have been in a period of declining land values. Many agricultural areas have seen land decline by 25% to 30%. We feel that the discussion paper does not go nearly far enough in talking about a 4% drop in farm land. Our information is largely in the order of 25% to 30%, and continuing to drop, and some say it will go down to the price at which the commodity that is grown on that land can actually support the cost of it and pay it back. That of course is a long way down.

Since 1981 we have been in a period of declining land values, etc. Given the amount of capital gains being realized right now, it seems unlikely that the removal of capital gains tax would seriously impede this readjustment. We cannot envision that scenario where capital gains tax is removed and it immediately causes people to flock into that, especially if something was done to clean up section 31.

We have been unable to obtain firm figures on the total level of realized capital gains from the sale of farm assets for several reasons. We understand that farmers and fishermen are considered in the same taxation category and, further, capital gains from the sale of farm land are reported by individuals other than farmers. Naturally, other people besides farmers own farm land and report those gains, and in turn farm tax filers report capital gains that have been accrued from the sale of non-farm assets. You do have farmers with interests in urban real estate, for instance. Capital gains could show up on their farm tax filer forms and a person might conclude that was on farm land. So we do not have an accurate figure and that has certainly complicated the discussions somewhat.

[Traduction]

plus-values, l'imposition de celles-ci à 100 p. 100 au lieu de 50 p. 100, comme c'est actuellement le cas. Des menaces pareilles, est-il besoin de le dire, ne nous impressionnent pas.

Nous comprenons l'inquiétude qui s'exprime dans le Livre blanc, à savoir que la suppression de l'impôt sur la plus-value entraînerait une augmentation de la demande en terres agricoles, mais nous considérons que l'impôt sur la plus-value ou le fait qu'il n'y en ait pas ne constitue qu'un des facteurs qui jouent dans la décision d'acheter des terres agricoles à un certain prix. Nous voudrions également porter à votre attention le bulletin d'interprétation de Revenu Canada, dont je ne vous lirai qu'un bref extrait:

Il n'y a généralement pas de plus-value, par exemple, lors de l'aliénation de lots de terres agricoles situées à la lisière de grandes agglomérations urbaines qui ont été acquises en prévision d'une augmentation de la valeur des terres et qui sont souvent utilisées entre-temps comme fermes d'agrément. Les bénéfices réalisés sur de telles transactions constituent normalement des revenus.

Nous voudrions faire remarquer que d'après ce texte, Revenu Canada aurait déjà trouvé le moyen d'établir, pour une propriété agricole donnée, la distinction entre plus-values et revenus.

Nous assistons depuis 1981 à une baisse de la valeur des terres, entre 25 p. 100 et 30 p. 100 dans certaines régions agricoles. Il est question, dans le document d'étude, d'une baisse de la valeur des terres agricoles de 4 p. 100, mais nous estimons que c'est rester bien en dessous de la vérité. La baisse est en réalité, d'après notre information, de l'ordre de 25 à 30 p. 100, et le mouvement s'accentue encore. Certains disent qu'il baissera jusqu'à ce que les produits de ces terres puissent en supporter le coût et le rembourser, ce qui n'est pas pour demain.

Nous nous trouvons donc depuis 1981 dans une période de baisse de la valeur des terres. Compte tenu de la quantité de plus-values actuellement réalisées, il est peu probable que la suppression de l'impôt sur la plus-value entrave sérieusement cet ajustement. Il nous paraît peu probable que la suppression de l'impôt sur la plus-value ait pour effet une ruée vers les terres agricoles, certainement pas si une mesure est prise concernant l'article 31.

Nous n'avons pu, pour différentes raisons, obtenir de chiffres précis sur le niveau total de plus-values réalisées sur la vente de biens agricoles. D'une part, les agriculteurs et les pêcheurs font partie de la même catégorie fiscale et, par ailleurs, les plus-values sur la vente de terres agricoles sont déclarées par des gens qui ne sont pas toujours des agriculteurs. Il n'y a pas que les agriculteurs à être propriétaires de terres agricoles et ces gens-là déclarent également ces revenus, et par ailleurs, les agriculteurs déclarent aux impôts des plus-values réalisées sur la vente de biens autres qu'agricoles. Il y a des agriculteurs, par exemple, propriétaires de biens fonciers urbains. Ceux-ci pourraient déclarer des plus-values dont on pourrait conclure qu'elles ont été réalisées sur des terres

[Text]

So those are the points we raise in that area and we are open to questions.

The Chairman: Are there any quick questions on that particular question of capital gains?

Mr. Schellenberger.

Mr. Schellenberger: I would like your opinion on what you feel "continued agricultural purposes" means. To me that means that the farm has not escalated in value because it happens to be close to a non-farming use even though it is being farmed. Say the average price of farm land around a city is \$1,000 an acre, but if the farm butts up on the city it happens to be \$10,000 an acre, even though it is still being farmed. If that farm is sold to a person who then rents it out and it is still being farmed, does that mean that the farmer gets capital gains free? To me that does not mean that. "Continued agricultural purposes" means that it is reasonably sold for farming in the long run. If we then said that the average farm price of land in that area is \$1,000 or the average value of a farm in the area is \$400,000 or \$500,000 and exempted that, do you think that would be a fair reading of what that statement means?

Mrs. Pyke: I suppose that is a possibility. In this discussion paper they talk about the problems of that continued use of farm land and who actually changed the use of the farm land and whether in fact you can go back to the previous owner for that tax or whether you can track down the new owner. I agree that it does get very messy in there.

Mr. Schellenberger: So you would think that if we put some limits on that properly to define continued agricultural purposes that would be acceptable to meet the situation?

Mr. Pelissero: Yes.

Mr. Schellenberger: The other question. Say a farmer changes farm land every five years. Should he be able to take that deduction every five years or should it be once around?

Mrs. Pyke: We think capital gains tax should not be levied on farm assets where he is selling out of one area in and around Toronto to move, say, to more peaceful pastures in northern Ontario. If he does sell out within a reasonable length of time—and I do not say a year is a reasonable length of time—if he does reinvest that in another farming business, he should be exempt from capital gains. I believe there is a regulation to that effect right now, although the time period is quite short, a year.

The Chairman: Mr. Foster.

[Translation]

agricoles. Nous n'avons donc pas de chiffres précis, ce qui a certainement compliqué quelque peu les discussions.

Ce sont donc là les réflexions que nous vous soumettons et nous sommes disposés à répondre à vos questions.

Le président: Quelqu'un a-t-il une brève question à poser sur les plus-values?

Monsieur Schellenberger.

M. Schellenberger: J'aimerais savoir ce que vous entendez par «terres utilisées de façon continue à des fins agricoles». Cela signifie à mes yeux que l'entreprise agricole n'a pas augmenté de valeur parce que, même si la terre est cultivée, l'entreprise est à proximité de terres non agricoles. Supposons que le prix moyen de terres agricoles à proximité d'une agglomération est de 1,000\$ l'acre; mais si l'entreprise agricole est à proximité d'une agglomération, le prix s'élève à 10,000\$ l'acre, bien que la terre soit encore cultivée. Si cette entreprise agricole est vendue à une personne qui la loue à bail et qu'elle continue à être cultivée, est-ce que cela signifie que l'agriculteur n'aura rien à payer sur la plus-value réalisée? Ce n'est pas ce que je crois comprendre. «Terres qui continuent à être utilisées à des fins agricoles» signifie une terre qui, à long terme, sera vendue pour l'agriculture. Si nous disons dans ce cas que le prix moyen d'une terre agricole dans cette région s'élève à 1,000\$, ou que la valeur moyenne d'une entreprise agricole dans la région est de 400,000\$ ou de 500,000\$ et que nous exemptions ces terres, pensez-vous que ce serait une bonne interprétation de cette déclaration?

Mme Pyke: C'est une possibilité, je pense. Il est question, dans le document d'étude, des problèmes liés au «maintien de l'utilisation agricole», et de la difficulté de savoir qui n'a pas gardé à ses terres leur usage agricole et s'il est possible, en fait, de prélever cet impôt auprès du propriétaire antérieur ou s'il faut le tirer du nouveau propriétaire. Je reconnais que la situation devient alors vraiment confuse.

M. Schellenberger: Vous pensez donc que si nous prévoyons certains critères définissant le «maintien de l'utilisation agricole de la terre», cela pourrait être une solution acceptable?

M. Pelissero: Oui.

M. Schellenberger: Autre question: supposons qu'un agriculteur s'installe tous les cinq ans sur une autre terre. Devrait-il bénéficier une seule fois de cette déduction, ou pourrait-il en bénéficier tous les cinq ans?

Mme. Pyke: Nous pensons que l'impôt sur la plus-value ne devrait pas être prélevé sur des biens agricoles lorsque le propriétaire vend des terres de la région de Toronto, par exemple, pour s'installer dans une région plus rurale, par exemple dans le nord de l'Ontario. S'il met ses terres en vente dans un délai raisonnable—et un an ne constitue pas, à mes yeux, un délai raisonnable—et s'il réinvestit le produit de la vente dans une autre entreprise agricole, il devrait être exonéré de l'impôt sur la plus-value. Je crois savoir qu'il existe à l'heure actuelle un règlement à cet effet, bien que le délai soit très bref, à savoir un an.

Le président: Monsieur Foster.

[Texte]

Mr. Foster: Essentially your position is that the statements on page 47 of the tax white paper which say that there has been a capital gain of \$60 billion or \$70 billion since 1971 in fact are probably not accurate and that there really is not a lot of capital gain in the farm land and that even if there is the government is committed to exempting it from capital gains, and that is it.

• 1115

Mrs. Pyke: No. The \$60 billion to \$70 billion figure, I understand, is the amount that farm land has increased in market value over 1971.

Mr. Foster: That is capital gains, is it not?

Mrs. Pyke: Yes, it is the capital gains, but it is not going to be due and payable until it actually changes hands or is sold.

Mr. Foster: Yes.

Mrs. Pyke: We just make the point that, even though we are now 14 years from 1971, very little of that has actually been realized.

Mr. Foster: If we go on the basis that the only way to get a farm is either to inherit one or to marry one, the tax just keeps being deferred. You do not actually have to pay the capital gains as long as you are rolling it over to a son or a daughter.

Mrs. Pyke: No. There is a . . .

Mr. Pelissero: I believe there is a 10-year provision for intergenerational transfers and a 5-year provision if it is not intergenerational.

Mr. Foster: So that is what you are getting at here.

Mr. Pelissero: This is why we said in Brigid's summary that it is important to realize that the previous generation turns it over to the next generation at a below-market rate in order to do two things: one, to give the next generation a head start, if you would; and, secondly, depending on what price it is turned over at, to minimize the amount of capital gains paid.

Mr. Foster: Will the government accept that lowered family value or do they come in and evaluate it at the end of the 10 years and say: Sorry; the value back then was \$500,000; it was not the \$250,000 you proposed at the time.

Mrs. Pyke: Within reason.

Mr. Pelissero: Yes. I believe the practice now is the difference between fair market value and what the farmer is carrying on his books at. I speak from personal experience: we just purchased the operation from my father-in-law last year and our advice from our accountant was that we should set the price somewhere between the book value my farmer was carrying the operation at or the depreciated value and the real estate value of the property.

It is within reason. If you turn it over for \$1 or \$2, you are obviously going to attract some attention. So there has to be a

[Traduction]

M. Foster: Vous voulez donc dire que les déclarations de la page 53 du document d'étude d'après lesquelles les gains courus sur les terres agricoles depuis 1971, mais non réalisés, seraient de l'ordre de 60 à 70 milliards de dollars, sont probablement inexacts, que ces gains sur terres agricoles sont probablement faibles et que même si ces chiffres étaient exacts, le gouvernement s'est engagé à les exonérer de l'impôt sur la plus-value, et qu'il n'y a pas à revenir là-dessus.

Mme Pyke: Non. Le chiffre de 60 à 70 milliards de dollars représente l'augmentation depuis 1971 de la valeur des terres agricoles.

M. Foster: C'est la plus-value, n'est-ce pas?

Mme Pyke: Oui, c'est la plus-value, mais elle n'est perçue que lorsque la propriété change de mains ou est vendue.

M. Foster: Oui.

Mme Pyke: Nous faisons simplement remarquer que bien que 14 années aient passé depuis 1971, seule une très petite partie de cette plus-value a été réalisée.

M. Foster: Si nous partons du principe que la seule façon d'acquérir une entreprise agricole est par mariage ou par héritage, l'impôt est indéfiniment reporté. On n'acquitte pas la plus-value sur une propriété que l'on transmet à une fille ou à un fils.

Mme Pyke: Non, il y a . . .

Mr. Pelissero: Je crois qu'il existe une disposition de 10 ans pour succession en ligne directe et une disposition de 5 ans pour succession en ligne indirecte.

M. Foster: C'est donc cela que vous visez.

Mr. Pelissero: C'est ce que nous disions dans le résumé de Brigid, à savoir que nous devons prendre conscience du fait qu'une génération transmet le bien à la suivante à un prix en dessous du marché d'une part pour y mettre le pied sur l'étrier, et d'autre part, selon le prix du transfert, pour réduire au maximum la somme à déclarer en plus-value.

Mr. Foster: Le gouvernement accepte-t-il ce prix de faveur accordé à un membre de la famille ou intervient-il en procédant, au bout de 10 ans, à une évaluation et en disant: Désolé, mais la propriété valait alors 500,000\$ et non les 250,000\$ que vous en avez obtenus.

Mme Pyke: Avec modération.

Mr. Pelissero: Oui. Je crois que l'usage maintenant est d'établir la différence entre le prix qu'on pourrait équitablement obtenir de cette propriété sur le marché, et la valeur inscrite aux registres comptables. Je parle d'expérience: nous venons d'acheter l'an dernier l'entreprise de mon beau-père et notre comptable nous a conseillé d'indiquer une valeur entre la valeur comptable inscrite par l'agriculteur dans les registres d'exploitation ou la valeur amortie et la valeur foncière réelle de la propriété.

Cela paraît raisonnable. Si vous cédez votre propriété pour 1\$ ou 2\$, vous ne manquerez pas de vous faire remarquer. Il

[Text]

certain amount of reason prevailing in the whole discussion on any of these three items.

Mr. Foster: You are not concerned at all about the possibility that was raised Professor Garry Hutchison of the University of Guelph that if we do away with capital gains we are going to inflate farm property values to a point where it will not be possible to grow or to produce red meat or grains that will compete on the North American or world market?

Mr. Pelissero: No. I think this is where Brigid mentioned briefly—and I think it is important to tie it again—that when you talk about capital gains in section 31, if you view the fact that people want simply to get into farming to avoid paying taxes from another area and you put a cap on the amount of taxes that can be deferred, they know going right in that they are not going to be able to funnel profits from another source without limit into a farm operation.

I think it would have the adverse effect in terms of capital gains. If now an individual is selling outside the farm or there is not someone to marry into the farm and he looks at capital gains that individual has to ask x amount of dollars over and above what he is really willing to take and what he really needs in order to retire in order to satisfy the capital gains part of it.

Mr. Foster: But you do not think that there would be lawyers like Mr. Blenkarn in Toronto who would go out and buy a place 50 or 75 miles from Toronto and run it essentially on a profit-making basis so it would meet the tax man's requirement or criterion for taxes and that as more and more professional people did that you would gradually have an inflation in the value that did not bear any particular relationship to how much you could earn on the property raising cows or beef cattle?

• 1120

Mr. Pelissero: Depending on when he sold it. If you look to the reply from Mr. Mulroney, it said for the sale of farm property for continued agricultural purposes. As this gentleman pointed out, it becomes a question of how you define that. That is something we can talk about a little later, to put in some criteria surrounding that whole issue.

Mr. Zwerver: Given the statement that the land would have to be kept in agricultural production, then somewhere along the way—and I think this is one of the reasons why the inflated land values over the last number of years have begun to decline—there has to be some relationship between the value of that land and what it is able to produce. If we assume there is no capital gains tax on farm land for any purpose, so if Mr. Blenkarn were to buy property outside of Toronto because he thought it would be a nice town site some day and really kept it for that purpose, he would then be paying tax on the capital gain as it goes out of production . . .

The Chairman: As long as the land was owned for agriculture by the Province of Ontario and as long as the Province of Ontario paid me an agricultural tax rebate.

[Translation]

faut donc faire intervenir le bon sens dans toutes ces discussions sur ces trois valeurs.

M. Foster: Vous ne craignez donc pas la possibilité évoquée par le professeur Garry Hutchison, de l'Université de Guelph, à savoir que si nous supprimons l'impôt sur la plus-value, nous allons augmenter la valeur des propriétés agricoles jusqu'au point où on ne pourra plus faire concurrence sur le marché nord-américain ou mondial avec les produits de notre agriculture et de notre élevage?

M. Pelissero: Non. C'est à ce sujet que Brigid a brièvement mentionné—it est important de le rappeler dans ce contexte—que lorsque vous parlez de plus-value dans l'article 31, si vous craignez de voir les gens s'engager dans l'agriculture pour éviter de payer des impôts sur des revenus d'autres sources, et si vous imposez un maximum aux impôts qui peuvent être reportés, les gens sauront qu'ils ne pourront détourner sans limite les bénéfices d'une autre source en se lançant dans l'agriculture.

Je pense que cela aurait un effet contraire sur les plus-values. Celui qui va vendre sa propriété ou qui ne peut la transmettre par mariage et qui songe à la plus-value, devra se demander à combien il va la vendre et combien il lui faut, en réalité, pour prendre sa retraite, pour atteindre le plafond imposé à la plus-value.

M. Foster: Ne pensez-vous pas qu'il y aurait des avocats comme M. Blenkarn qui achèteraient une propriété à 50 ou 75 milles de Toronto et l'exploiteraient de façon lucrative pour répondre aux exigences du perceuteur? Si le nombre de cas de ce genre se multipliait, vous assisteriez à une inflation de la valeur des entreprises agricoles qui ne serait plus proportionnée au revenu qu'on peut en tirer en faisant de l'élevage de bétail.

M. Pelissero: Cela dépendrait du moment choisi pour la vente. M. Mulroney, dans sa réponse, parle de la vente de propriétés agricoles destinées à rester des exploitations agricoles. Comme le faisait remarquer ce monsieur, la question tourne autour de la définition adoptée. Nous pourrons aborder un peu plus tard la question des critères à adopter pour régler ce problème.

M. Zwerver: Puisqu'on a dit que la terre devrait continuer à être exploitée pour l'agriculture, il doit y avoir quelque part un lien entre la valeur de cette terre et le produit qu'on peut en tirer, et c'est l'une des raisons pour lesquelles la valeur des terres qui avait exagérément augmenté a commencé à baisser ces dernières années. Si l'on pose pour hypothèse qu'il n'y a pas d'impôt sur la plus-value pour les terres agricoles, quelle que soit leur destination, et si M. Blenkarn achetait une propriété dans la région de Toronto parce que l'endroit lui plaît et qu'il compte s'y établir un jour, il paierait l'impôt sur la plus-value lorsqu'il cesserait d'exploiter la terre . . .

Le président: Aussi longtemps que la terre est exploitée à des fins agricoles dans la province de l'Ontario et aussi

[Texte]

Mr. Zwerver: That becomes a problem of definition of what it means to be kept for purposes of agricultural production. We would argue that agricultural production is not just being able to get the farm tax property rebate.

Mr. Clark (Brandon—Souris): In section 31 you have proposed what I would call a cap on benefits to the farmers. I am wondering if you would see some consistency in proposing a cap as well for the provision that capital gains should be abolished. The Department of Finance has indicated to us that the present RRSP qualification protecting \$240,000 through the current legislation probably affects about 70% or 75%, of the current transactions. It has struck me that if we had a ceiling of, say, \$400,000 in capital gain that is free of taxation, then we probably would be protecting from taxation at least 80% of transactions. Yet we would be ensuring that no one walks away with an inordinate sum of money in their pockets. Would you have any difficulty with that in philosophical terms?

Mr. Pelissero: Our policy states we are very much in favour of the abolition of capital gains tax. I guess it is the committee's decision in the recommendation they will be making to Mr. Wilson in the Cabinet what it should look like.

The \$240,000—are you not talking about sheltering up to \$240,000?

Mr. Clark (Brandon—Souris): Yes.

Mr. Pelissero: Again, that is a tax deferral method.

Mr. Clark (Brandon—Souris): That is right.

Mr. Pelissero: It is not forgiven, if you would. It is not exempt. So the theory is that at some point in time when the income is in fact lower, the tax is payable and due.

Again, you are going to have to look at criteria for "continued agricultural purposes" and you may have to consider putting some type of a cap on it.

Mr. Clark (Brandon—Souris): And a cap of, again, \$240,000, by way of example, would presumably provide for that pension fund you speak of; and quite legitimately speak of.

Mr. Pelissero: Yes; and if you are seriously looking at some type of a cap, then you need also seriously to look at putting some type of mechanism in place that does not necessitate us coming back 10 years later and saying \$400,000 either is not enough or is too much, as with section 31 and the \$5,000. When that was first put in place, that was more than adequate and nothing was put into its place to reflect what is happening today or in fact what is going to happen 10 years from today.

Mr. Zwerver: Yes, we are assuming no further inflation.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Can you honestly foresee your organization coming back in 10 years and arguing that \$400,000 is too much?

[Traduction]

longtemps que cette dernière m'accorde un rabais d'impôt agricole.

Mr. Zwerver: Alors il va falloir s'entendre sur la façon dont on définit la production agricole d'une terre. La production agricole ne vise pas uniquement à obtenir un dégrèvement d'impôt sur la propriété.

Mr. Clark (Brandon—Souris): À l'article 31, vous avez proposé ce que j'appellerais un plafond aux bénéfices agricoles. Je me demande s'il vous paraîtrait logique de proposer également un plafond à l'abolition de la plus-value. Le ministère des Finances nous a fait savoir que la disposition actuelle des REER protégeant 240,000\$ d'après la loi actuelle porte sur environ 70 ou 75 p. 100 des transactions actuelles. Il m'a paru que si nous avions un plafond de, mettons, 400,000\$ en plus-value exonérée d'impôt, nous mettrions à l'abri de l'impôt environ 80 p. 100 des transactions, mais nous assurerions en même temps que nul ne réalise des bénéfices exorbitants. Est-ce que vous voyez une objection théorique à cette proposition?

Mr. Pelissero: Nous tenons beaucoup à la suppression de l'impôt sur la plus-value. Je crois que c'est la décision du Comité dans la recommandation qu'il présentera à M. Wilson.

Quant aux 240,000\$... est-ce que vous ne parlez pas de mettre à l'abri jusqu'à 240,000\$?

Mr. Clark (Brandon—Souris): Oui.

Mr. Pelissero: Là encore, il s'agit d'une méthode de report d'impôt.

Mr. Clark (Brandon—Souris): C'est exact.

Mr. Pelissero: Ce n'est pas une exonération, ni un abri fiscal, ni une exemption. Théoriquement, lorsque vos revenus baissent, l'impôt sera perçue.

Là encore, vous allez devoir examiner les critères pour le maintien des propriétés en exploitation agricole et vous devrez peut-être y imposer une limite.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Et là encore, une limite de 240,000\$, par exemple, permettrait probablement de vous assurer de la rente de retraite dont vous parliez, et à juste titre.

Mr. Pelissero: Oui, mais si vous envisagez vraiment une limite, vous devriez également songer sérieusement à mettre en place un dispositif qui nous obligeraient, d'ici à dix ans, à réviser la question en disant que 400,000\$ représentent soit trop, soit pas assez, comme c'est le cas de l'article 31 et de la somme de 5,000\$. À l'époque, cette somme était plus que suffisante, mais rien n'avait été prévu pour tenir compte de l'évolution, passée ou à venir.

Mr. Zwerver: Oui, nous partons de l'hypothèse qu'il n'y aura plus d'inflation.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Y a-t-il la moindre chance, à vos yeux, pour que votre organisation nous dise d'ici dix ans que 400,000\$ représentent une limite trop élevée?

[Text]

Mr. Pelissero: I just raise that as a hypothetical question.

Mr. Fraleigh: I think we have a myth out there that farmers are necessarily going to forgo profit to turn property over. I can give you an example of a farm with three sons and under supply management. The farm did not change hands, but everything else did.

• 1125

The question in my mind was, with three sons . . . now, they have the usual son problems, where not everybody wants to farm; but they do have at least one son who is actively involved in agriculture. The question I put to them was, how come? And they simply said, there is no way our family can afford to farm with what we can realize from the marketplace from the sale of our quota and our stock.

So this idea that necessarily farmers are going to forgo profit is . . . I think we have to view that with a little bit of a jaundiced eye.

Mrs. Pyke: You mean they sold their assets to . . . they realized their capital gain to stay alive. Is that what you are saying?

Mr. Fraleigh: They realized their capital gain to make a tremendous profit. That is what they did; and in no way could their sons afford to pay that price and carry that debt load; any one of their sons. So I think it is a point that we should keep in the back of our minds, that not necessarily because a father is farming is he willing to give up the market value simply to have an intergenerational . . .

Mr. Pelissero: Right; but on top of that . . . where I see it being turned over to a more realistic value is the question you have to ask, does the market value reflect directly or indirectly the capital gains issue? In other words, if the bottom line I need is \$500,000 off my operation, and to realize the net \$500,000 I have to ask for \$750,000 or \$800,000 real estate value, by the time I satisfy capital gains tax . . .

Mr. Fraleigh: We have no real estate involved in this. They still maintain the farm.

It is simply a point I am making, and it is a fact of life, that in the supply management system even inter-family, intergenerational trades are not necessarily going to take place, because of the tremendous value on quotas.

Mr. Pelissero: Just a question. Is it a milk operation?

Mr. Fraleigh: I do not want to—what difference does it make?

Mr. Pelissero: From my understanding of how the quota system works in eggs, you cannot divorce the quota from the land. I cannot simply sell off my 6,900 laying hens.

Mr. Fraleigh: Then that ought to tell you what kind of an operation it is.

[Translation]

M. Pelissero: C'était une question purement hypothétique.

M. Fraleigh: C'est un mythe, à mon avis, de penser que les agriculteurs renoncent nécessairement au profit lorsqu'ils cèdent leurs propriétés. Je connais le cas d'une entreprise agricole dont le fermier a trois fils, sous régime de gestion de l'offre. L'entreprise n'a pas changé de mains mais tout le reste l'a fait.

Je me suis demandé pourquoi, étant donné qu'il y a trois fils dans la famille . . . comme il arrive souvent, ce ne sont pas tous les fils qui veulent devenir agriculteurs. Mais il y a au moins un des fils qui participe activement à l'exploitation agricole. Je leur ai donc demandé pourquoi la famille avait pris cette décision. Les membres de la famille m'ont simplement répondu qu'ils ne pouvaient pas se permettre de rester dans l'agriculture compte tenu des bénéfices qu'ils pouvaient réaliser en vendant leurs quotas et leur bétail.

Je pense donc qu'il convient d'être un peu sceptique quand on nous dit que les agriculteurs vont forcément renoncer aux bénéfices qu'ils peuvent réaliser.

Mme Pyke: Voulez-vous dire que la famille a vendu son actif, a réalisé son gain en capital, afin de survivre?

M. Fraleigh: La famille a réalisé le gain en capital afin de faire des bénéfices énormes. Aucun des fils ne pouvait se permettre de payer le prix ni d'avoir une si grande dette. Donc, il ne faut pas oublier qu'un père de famille qui est agriculteur n'est pas forcément prêt à renoncer à faire des bénéfices simplement pour transférer la ferme à un fils.

M. Pelissero: Oui, mais qui plus est . . . il faut également se demander si la valeur marchande tient compte directement ou indirectement du facteur des gains en capital? Autrement dit, s'il faut que je réalise un minimum de 500,000\$ de bénéfices, et si, pour ce faire, il faut que le prix de départ soit de 750,000\$ ou de 800,000\$ pour la propriété immobilière, afin de pouvoir payer l'impôt sur les gains en capital . . .

M. Fraleigh: Il n'y a pas eu de vente des biens immobiliers dans ce cas. La famille a toujours la ferme.

J'essaie simplement d'insister sur le fait qu'en vertu du régime de gestion de l'offre, il ne va pas y avoir forcément de transfert des exploitations agricoles entre les générations, à cause de la valeur très élevée des quotas.

M. Pelissero: S'agit-il d'un exploitation laitière?

M. Fraleigh: Je préfère ne pas—qu'est-ce que ça change?

M. Pelissero: Si je comprends bien, dans le cas des œufs, le régime des quotas est tel qu'on ne peut pas vendre le quota sans vendre les terres. Je ne peux donc pas vendre mes 6,900 poules de ponte.

M. Fraleigh: Cela vous permet de savoir de quelle sorte d'exploitation il s'agit.

[Texte]

Mr. Pelissero: I am just saying that maybe is a problem within the milk industry that they need to address. Within the rest of the feather industry it is the same way. You cannot divest the quota from the land just to get away from that type of situation.

Mr. Fraleigh: But with the price of quota you can buy it and let the land sit there.

Mrs. Pyke: I understand your point. I am a dairy farmer. If quota hits \$400 a litre, it is good-bye—right?

Mr. Fraleigh: Right.

Mr. McCain: Mr. Chairman, I would like to ask the witnesses if they agree with the \$70 billion to \$80 billion in farm value and do they think that figure had anything to do with the estimate of equity in over 80%?

Is there that much equity in the farm industry, in your opinion? Secondly, if there is, is that equity in land, property, etc. the reason why we are perceived as having 82% equity in the farm industry? My farmers are saying there is no 82% of equity. Is it inflated land value that is giving them the equity ...

Mr. Pelissero: Right.

Mr. McCain: —or is it real value that is giving them the equity, or have they fouled up the figures completely?

Mr. Pelissero: If the first sentence states that the gains already accrued in farm land since 1981 but unrealized—I think that is the important point, the “unrealized”... In other words, if all the farmers were to sell off everything and you found someone to pay real estate value for that, then there would be a realization of \$70 billion in capital gains. To me, that is all that statement means: somebody figures there is \$70 billion of capital gains on paper. To realize that capital gain, like gold, you have to sell it; and to sell it, you have to find someone who is willing to buy it for that amount.

• 1130

Mrs. Pyke: And a way to finance it.

Mr. McCain: The Hunts would like to sell some silver.

Mr. Pelissero: Yes.

Mr. McCain: But now the next question is, are you denying that is the value of the land? Do you question that figure? Yes.

Mrs. Pyke: I would not bet my life on it. I believe the most recent figures have come from the Farm Credit Corporation survey and the 6,000 people they investigated across the country. So I suppose to get the definitive answer to that you would have to look at the methodology and see how they got those land values. Did they phone up those 6,000 people and

[Traduction]

M. Pelissero: Je vous dis simplement qu'il s'agit peut-être d'un problème au sein de l'industrie laitière qui devrait être corrigé. La situation est pareille dans le reste de l'industrie de la volaille: on ne peut pas vendre le quota sans vendre les terres, simplement afin d'éviter ce genre de problème.

M. Fraleigh: Mais compte tenu du prix qu'on peut obtenir pour le quota, on peut se permettre de le vendre et ne pas exploiter les terres.

Mme Pyke: Je vous comprends. Je possède une exploitation laitière. Si la valeur du quota atteint 400\$ le litre, je vais le vendre, n'est-ce pas?

Mr. Fraleigh: C'est cela.

M. McCain: Monsieur le président, j'aimerais demander aux témoins s'ils sont d'accord avec le chiffre de 70 milliards à 80 milliards de dollars qui est cité dans le document d'étude. Estiment-ils que ce chiffre explique en partie l'estimation selon laquelle les agriculteurs ont plus de 80 p. 100 de capital investi dans leurs exploitations agricoles?

Y a-t-il autant de capital investi dans le domaine agricole à votre avis? Dans l'affirmative, s'il s'agit du capital investi dans les terres, les immeubles, etc., est-ce la raison pour laquelle on nous dit que les agriculteurs ont un avoir net de 82 p. 100? Les agriculteurs que je connais me disent qu'ils n'ont pas un avoir net de 82 p. 100. Ce chiffre découle-t-il de valeurs immobilières exagérées?

M. Pelissero: C'est cela.

M. McCain: Ou découle-t-il de la valeur réelle? Ou le chiffre est-il tout simplement inexact?

M. Pelissero: La première phrase parle des gains courus sur les terres agricoles depuis 1981 mais non réalisés—à mon avis, les mots clés dans cette phrase sont «non réalisés». Autrement dit, si tous les agriculteurs vendaient tout, et s'il y avait un acheteur qui était disposé à payer la valeur immobilière, les agriculteurs réaliseraient des gains en capital de 70 milliards de dollars. Pour moi, la déclaration signifie simplement que d'après quelqu'un, il existe 70 milliards de dollars éventuels en gains en capital. Afin de réaliser ces gains en capital, comme dans le cas de l'or, il faut vendre les terres en question. Pour ce faire, il faut trouver un acheteur qui est prêt à payer le montant demandé.

Mme Pyke: Il faut également que l'acheteur trouve un moyen de financer l'achat.

M. McCain: Les Hunts aimeraient vendre de l'argent.

M. Pelissero: Oui.

M. McCain: Niez-vous qu'il s'agit de la valeur des terres? Contestez-vous le chiffre? Oui.

Mme Pyke: Je n'en suis pas très sûre. Je crois que les chiffres les plus récents proviennent du sondage effectué par la Société du crédit agricole, qui a posé des questions à 6,000 personnes partout au pays. Afin d'avoir une réponse définitive, il faudrait examiner la méthodologie utilisée pour déterminer les valeurs des terres. La Société a-t-elle simplement téléphoné

[Text]

say, what do you think the place is worth today, Fred? Or were there actually loan officers who went out and spoke to realtors in the area? Those equity figures come from an evaluation of all the machinery, the quota, the land; all farmers' assets across the whole country. As I understand it, it came to about \$116 billion. So then they took the debt, the \$20 billion that we owe to the FCC, the banks, the suppliers—all farmers' debt—and they subtracted the \$20 billion from the \$116 billion and came up with \$90-some-odd billion of paid-up value, not on a book basis, not on the book value, but on a market value basis.

That is where we get this so-called 80% or 82% equity which is supposed to compare favourably with what it is down in the United States; and that is supposed to mean we are all well off. But as far as farmers are concerned it is a classic case of saying your teeth are fine but your gums have to come out. They do not ask the question past that, which is are you getting a return on that equity? If you accept that we have \$90 billion or \$92 billion or \$95 billion in paid-up equity in Canadian agriculture, where is the return on that? A flat 10% would give you \$9.5 billion a year, and that is three times what we netted on a national basis. So the question that should be asked after that is where is the return on that?

Suppose you do not like that market value; you do not believe they can get a really good figure from market-value figures to come up to that equity and you want to take the book value. The book value for our farm, for instance, was about \$250 an acre when we bought it in 1967 and the market value is heaven only knows what—in excess of \$1,000 an acre. Suppose you want to take the book value of all those assets. It could very well be half of that figure. Say we have book value paid up of \$45 billion or \$50 billion in assets; equity. There still is not a return to agriculture. The \$3.8 billion net still will not give you anywhere near a 10% return.

That is what is so infuriating about this discussion paper as far as farmers are concerned: that people do not ask the question after the one when they say we have so much equity on a market-value basis. The equity does not pay the bills. Are we earning enough money, or enough return, based on that equity to pay the bills? The answer is no. Would you invest in this business? The answer is no.

Mr. McCain: It is like Dome Petroleum, is it not? They list assets . . .

Mr. Fraleigh: Have you talked to anybody who participated in the survey? I have. I have spent some time with . . .

Mrs. Pyke: And how did they get the market values?

Mr. Fraleigh: Oh, hell, they went out and they said, in your estimation, what is your operation worth? And you know as

[Translation]

aux 6,000 personnes pour leur demander quelle était la valeur de leur ferme ce jour-là, à leur avis? Ou est-ce qu'il y avait des agents de prêt qui sont allés parler aux agents immobiliers de la région? Les chiffres pour l'avoir net représentent une estimation de la valeur de tout l'équipement, les quotas, et les terres de tous les agriculteurs partout au pays. Si je comprends bien, le chiffre était de l'ordre de 116 milliards de dollars. On a ensuite soustrait la dette de 20 milliards de dollars due par les agriculteurs à la Société du crédit agricole, aux banques et aux fournisseurs. C'est comme cela qu'on est arrivé à un chiffre de quelque 90 milliards d'avoir. Il ne s'agit pas de la valeur comptable, mais de la valeur marchande.

C'est comme cela qu'on a calculé l'avoir net de 80 p. 100 ou de 82 p. 100, ce qui est censé être assez bon à côté de l'avoir net des agriculteurs américains. C'est pour cela qu'on nous dit que nous sommes riches. Mais du point de vue des agriculteurs, c'est comme si on nous disait que nos dents sont très saines, mais que les gencives sont complètement détériorées. Dans les sondages, on ne nous demande pas si nous réalisons un rendement sur l'avoir net? Quel rendement touchons-nous de ces 90 milliards de dollars ou 92 milliards de dollars ou 95 milliards de dollars d'avoir net qu'ont les agriculteurs canadiens? Un taux de rendement de 10 p. 100 nous donnerait 9,5 milliards de dollars par an, ce qui est trois fois plus élevé que nos recettes nationales nettes. Donc, il s'agit de demander s'il y a un rendement sur l'avoir net?

Admettons qu'on n'aime pas les chiffres de valeur marchande, qu'on trouve qu'ils ne sont pas très utiles pour déterminer l'avoir net. Admettons qu'on préfère utiliser la valeur comptable. La valeur nette de notre ferme était d'environ 250\$ l'acre lorsque nous l'avons achetée en 1967, et la valeur marchande doit maintenant dépasser 1,000\$ l'acre. Si on utilisait la valeur comptable de tous les actifs, il se peut que le chiffre soit diminué de 50 p. 100. Même avec un avoir net de 45 milliards de dollars ou de 50 milliards de dollars, en utilisant la valeur comptable, il n'y a toujours pas de rendement à l'agriculture. Les 3,8 milliards de dollars en recettes nettes sont loin d'un taux de rendement de 10 p. 100.

C'est la raison pour laquelle les agriculteurs sont tellement exaspérés par le document d'étude: ceux qui font les enquêtes ne nous posent pas la question qui devrait suivre celle qui porte sur notre avoir net en utilisant la valeur marchande de nos actifs. On ne paie pas les factures avec de l'avoir net. Si on nous demande si nous gagnons un rendement suffisamment important grâce à cet avoir net pour payer les factures, eh bien la réponse est non. Si vous demandez à quelqu'un d'autre s'il investirait dans une exploitation agricole, eh bien la réponse est non.

M. McCain: La situation est semblable à celle de la Dome Petroleum, n'est-ce pas? Cette société énumère ses actifs . . .

M. Fraleigh: Avez-vous déjà parlé aux agriculteurs qui ont participé à l'enquête? Moi, je l'ai fait. J'ai passé du temps avec . . .

Mme Pyke: Comment a-t-on fixé les valeurs marchandes?

M. Fraleigh: On a tout simplement demandé aux agriculteurs d'estimer la valeur de leur exploitation. Vous savez aussi

[Texte]

well as I do what I as the owner of this property say: well, property is changing hands for \$1,200 to \$2,000 an acre, and mine sure as hell is worth \$2,000 an acre.

Mrs. Pyke: Sure.

Mr. Fraleigh: And my equipment—I have a tractor that cost me \$50,000. It is worth \$40,000 now, if I go out in the market. And in reality it may not be worth \$20,000. And his land, if he put it on the market, might not bring the \$1,200.

So they did no evaluation. They did absolutely none.

Mrs. Pyke: If your banker is breathing down your neck and also interested in how you assess the value, it is in your interest to keep it reasonably high. The market values are further irritating, because if any more than 6% of that land came on the market in one year, they would fall like a stone. So it is just pie in the sky.

Mr. Zwerver: Mr. Chairman, let me give you a good example of that. This is a situation that happened not far away from Dr. Foster's area. It is fairly typical, I think, of some of the things that have been happening in the last couple of years. This is a farmer who has a fairly large operation. Three years ago he went into the bank and was looking for a mortgage and he had his land appraised; his whole operation appraised, including his land. A certain valuation was put on that. He went to the bank and that was the basis on which he got his mortgage.

• 1135

He came in for renewal earlier this year and went through the same process. He has good cashflow, an equity of around 60% on his operation. It was time to have the land reappraised. The same person went out and he did the reappraisal. It was down by 50%. All of a sudden he had 10% equity in his operation. Nothing had changed. His cashflow had not changed. Nothing had changed except that the perceived value of that land, related to market forces, had gone down by 50%.

Mr. McCain: So in other words, Mr. Chairman, that value of farm land is a hypothetical and perhaps mythical figure.

Mr. Zwerver: I think it is very mythical; and it is also very fickle, because as we said, for a whole lot of reasons it can change, and it can change very dramatically. It has really no meaning.

The Chairman: My experience in rural real estate is that it has a soft character to it: people will ask for \$1,000 and be happy as hell to take \$300. The asking price and the actual acceptance price are often as much as 100% apart, and perhaps even more than that.

Mr. Fraleigh: What I do not understand is why they could not have used actual prices. They have the manpower, the facilities to do it. They have sources of information they could have tapped to see what was actually happening out there in the farm field. I cannot do it. My researcher does not have time to do that kind of thing. But they do. And why they did not do it, I do not know.

[Traduction]

bien que moi que le propriétaire va dire que les terres se vendent à des prix qui varient entre 1,200\$ l'acre et 2,000\$ l'acre, et que les siennes valent certainement 2,000\$ l'acre.

Mme Pyke: Exactement.

Mr. Fraleigh: L'agriculteur dirait également qu'il a payé 50,000\$ pour son tracteur, et qu'il vaut maintenant 40,000\$ sur le marché. En réalité, il se peut que le tracteur ne vaille pas 20,000\$. Et s'il fallait vraiment vendre les terres, l'agriculteur n'aurait peut-être même pas 1,200\$ l'acre.

Donc, on n'a fait aucune évaluation.

Mme Pyke: Si votre banquier exerce des pressions et veut également connaître la valeur de l'exploitation, vous avez intérêt à lui dire que la valeur est assez élevée. L'utilisation des valeurs marchandes est agaçante pour une autre raison: si plus de 6 p. 100 des terres étaient à vendre dans une année, la valeur dégringolerait. Donc ces chiffres ne veulent rien dire.

Mr. Zwerver: Monsieur le président, permettez-moi de vous donner un bon exemple d'un tel cas, qui s'est produit assez près de la région d'où vient M. Foster. C'est un cas assez représentatif de certaines choses qui se sont produites depuis quelques années. Il s'agit d'un agriculteur qui a une exploitation assez importante. Il y a trois ans, il est allé voir son banquier pour demander une hypothèque. Il a fait évaluer ses terres et toute l'exploitation. Grâce à cette évaluation, il est retourné à la banque et on lui a donné une hypothèque.

Il est venu renouveler son hypothèque cette année, et il a refait la même chose. Il a de bonnes liquidités, et un avoir net d'environ 60 p. 100. Il a dû faire réévaluer ses terres. La même personne l'a fait cette fois-ci, mais l'évaluation est tombée de 50 p. 100. Du jour au lendemain, il avait un avoir net de 10 p. 100, sans que rien n'ait changé. Ses liquidités n'avaient pas changé. La seule chose qui avait changé, c'est que la valeur marchande des terres avait diminué de 50 p. 100.

Mr. McCain: Autrement dit, monsieur le président, la valeur des terres agricoles est représentée par un chiffre hypothétique et peut-être même mythique.

Mr. Zwerver: Je crois qu'il s'agit d'un chiffre très mythique, et également très inconstant. Comme je viens de le dire, la valeur peut changer de façon radicale pour beaucoup de raisons. Donc ces chiffres n'ont vraiment aucune signification.

Le président: Mon expérience dans les biens immobiliers ruraux est la suivante: on demandera 1,000\$ l'acre, mais on sera tout à fait disposé à accepter 300\$. Il y a un écart d'au moins 100 p. 100, sinon plus, entre le prix de départ et le prix qui est accepté.

Mr. Fraleigh: Je ne comprends pas pourquoi on n'a pas utilisé les prix réels en faisant ce sondage. La Société du crédit agricole dispose des ressources nécessaires pour le faire. Elle dispose également de sources de renseignements auxquelles elle aurait pu faire appel pour voir exactement ce qui se passe dans le domaine agricole. Moi, je ne peux pas le faire. Mon chercheur n'a pas suffisamment de temps pour faire ce genre

[Text]

Mr. Schellenberger: I have one question which I think is important, and that would be if the OFA would help us on how they think "continued agricultural purposes" should be defined. If we say we cannot remove capital gains so that everyone is going to receive total deductions, how would we define that?

Are there any definitions you would be comfortable with? I do not think we need them today, but you could give us some guidance as we draft the report. We will have to start drafting that report in the next four or five days.

Mr. Zwerver: There is an issue we have talked about many times, and I know CFA has as well, and that is the whole issue of the lack of a government agricultural policy, which also includes a land use policy for agricultural purposes. Clearly we have to move away from looking at these issues on a short-term basis. We can put Band-aids on things after Band-aids. Reality is that if we want to maintain a level of production for purposes of feeding our nation at a very cheap price . . . and I want to remind you at this point that the consumers in Canada pay less than any other nation except for the U.S., as a proportion of their disposable income, for food products; somewhere around 14.2%. Compare that with two and a half or three times as much in other nations; western Europe about two and a half times. That is obviously one of the critical factors in this whole discussion.

At some point the government really does have to make a decision as to where our agricultural policy needs to go and how it wants to support the mainstay, or one of the mainstays, of our economy, which is in fact agriculture, both for domestic consumption and for export purposes. And there needs to be a land-use policy as part of that. We are talking about long-term use of agricultural land for the production of food and foodstuffs.

The Chairman: Go ahead with agri-bonds.

Mrs. Pyke: In the first paragraph we just note that it has been both encouraging and disheartening to witness the discussion on the agri-bond proposal. For a number of years now there has been a real variation in what an agri-bond was supposed to be. We have never believed the agri-bond proposal was to be the end-all and be-all of farm credit mechanisms. Rather we had visions of it as representing a stable, reasonably priced credit tool to provide credit at a cost more realistically related to the farmer's ability to pay. It was recognized initially that it should be designed for farmers starting up their operations or individuals in particular need. Agri-bonds were to complement and supplement FCC's regular borrowing and lending programs and would permit FCC to offer farmers a mix of loans at different interest rates, to suit need and repayment ability.

[Translation]

de chose. Mais la Société, elle, a tout ce qu'il lui faut. Je ne sais pas pourquoi elle n'a pas procédé ainsi.

M. Schellenberger: J'ai une question qui, à mon avis, est importante, à poser à nos témoins de la Fédération ontarienne de l'agriculture. Comment devrait-on définir, à leur avis, la notion des «fins agricoles». Comment définir cette notion, si nous décidons que nous ne pouvons pas enlever complètement les gains en capital?

Y a-t-il des définitions qui vous plairaient? Il n'est pas nécessaire de nous les fournir aujourd'hui, mais si vous pouviez nous les fournir par la suite, ce serait utile lors de la rédaction de notre rapport. Il va falloir commencer la rédaction du rapport d'ici à quatre ou cinq jours.

M. Zwerver: Il y a une question dont nous avons parlé à plusieurs reprises, tout comme l'a fait la Fédération canadienne de l'agriculture, à savoir le manque d'une politique agricole, qui comprend une politique d'aménagement des terres agricoles. Il va sans dire qu'il faut éviter la tendance à examiner les questions à court terme. On peut toujours appliquer des remèdes provisoires. Si nous voulons garder un niveau de production qui nous permette de nourrir la population à un coût très modeste . . . et je tiens à vous rappeler que les produits alimentaires représentent seulement 14,2 p. 100 des dépenses faites par les consommateurs canadiens à même leurs revenus disponibles. Seuls les consommateurs américains paient une part moins importante. Le pourcentage est 2 fois et demie ou 3 fois plus élevé dans d'autres pays; en Europe de l'Ouest, le pourcentage est deux fois et demie plus élevé. C'est un des facteurs importants dans toute la discussion.

A un moment donné, le gouvernement doit décider quelle orientation notre politique agricole doit prendre à l'avenir, et comment il veut appuyer l'agriculture, qui est en fait un des piliers de notre économie tant du point de vue de la consommation intérieure que du point de vue des exportations. Il faut entre autres qu'il y ait une politique d'aménagement des terres. Il s'agit de l'utilisation à long terme des terres agricoles pour la production des aliments.

Le président: Passez maintenant aux agro-obligations.

Mme Pyke: Nous disons simplement dans le premier paragraphe que la discussion au sujet de la proposition sur les agro-obligations est à la fois encourageante et décourageante. Depuis plusieurs années, on change d'idée sur ce que sont supposées être les agro-obligations. Nous n'avons jamais cru que les agro-obligations étaient la solution miracle à tous les problèmes du crédit agricole. Nous étions plutôt d'avis que les agro-obligations représentaient un mécanisme stable, à prix raisonnable, qui donnait du crédit aux agriculteurs à un prix plus réaliste. On a admis au départ que les agro-obligations devraient être utilisées par les nouveaux agriculteurs ou par ceux qui avaient des problèmes financiers importants. Les agro-obligations devaient compléter les autres programmes d'emprunt et de prêt de la SCA. Les agro-obligations devaient permettre à la SCA de consentir aux agriculteurs des prêts à des taux d'intérêt différents, compte tenu des besoins de l'agriculteur et de sa capacité de rembourser le prêt.

[Texte]

We are increasingly concerned with comments that suggest the agri-bond concept should be rejected because of the experience of the United States with a program that has some similarities. We would like to emphasize that there are fundamental differences between the U.S. municipal bond system and what is proposed by the federation.

• 1140

It may be appropriate at this time to review the salient features of the agri-bond proposal. Further details are presented in the appendix.

Essentially, the agri-bond proposal calls for the Farm Credit Corporation to raise capital in Canada through special instruments called agri-bonds. Purchasers of agri-bonds will receive an agri-bond tax credit equal to 50% of the interest received. In this the agri-bond tax credit is similar to the dividend tax credit given to shareholders of taxable Canadian corporations. Just as the dividend tax credit is meant to encourage Canadians to invest in Canadian corporations, the agri-bond proposal will encourage Canadians to invest in Canadian agriculture. Agri-bonds would be sold only to individual investors.

It is proposed that the Farm Credit Corporation is the agency which would be best suited to operate the agri-bond program. Through the FCC the federal government will retain its power to set limits on the capital that may be raised through agri-bonds. This would ensure, as with all activities of the FCC, full accountability to the Parliament of Canada.

I should say that supporters of the agri-bond are a little squeamish about the Farm Credit Corporation. In recent years we have seen the Farm Credit Corporation curtail the amount of funds available to agriculture. So we do not want to start out with a reasonably good agri-bond proposal and then just see it bled to death because no long-term planning is put into it.

A tax credit scheme is the preferred option, versus tax-exempt, because it would appeal to investors in a wide range of tax brackets. The tax credit scheme is also more efficient, as it does not result in excess tax give-away.

Agri-bonds as proposed by the OFA will not place a severe strain on the public purse. To illustrate, if there were \$1 billion worth of outstanding agri-bonds at an interest rate of 10.67%, the annual cost to the two levels of government would be \$53.3 million in forgone revenues.

As you people may be aware, the provincial Treasurer in Ontario, at any rate, Mr. Grossman, is certainly supportive of this program.

[Traduction]

Nous nous préoccupons de plus en plus du fait que certains prétendent qu'on devrait rejeter la notion des agro-obligations à cause de l'expérience vécue par les États-Unis avec un programme semblable. Nous tenons à insister sur le fait qu'il existe des différences fondamentales entre le régime américain des obligations municipales, et celui proposé par la Fédération.

Il est peut-être important de passer en revue maintenant les points saillants de notre proposition en ce qui concerne les agro-obligations. Vous trouverez davantage de détails dans l'annexe.

D'après notre proposition, la Société du crédit agricole mobiliserait des fonds au Canada grâce à des titres spéciaux qui s'appellent les agro-obligations. Les acheteurs des agro-obligations recevront un crédit d'impôt équivalant à 50 p. 100 des intérêts qu'ils reçoivent. Le crédit d'impôt pour agro-obligations est semblable au crédit d'impôt pour dividendes qu'on donne aux actionnaires des sociétés canadiennes imposables. Le but du crédit d'impôt pour les dividendes est d'encourager les Canadiens à investir dans les sociétés canadiennes; de la même façon, la proposition en ce qui concerne les agro-obligations vise à encourager les Canadiens à investir dans l'agriculture au Canada. Les agro-obligations ne seraient vendues qu'aux investisseurs particuliers.

On estime que la Société du crédit agricole est l'organisme le plus approprié pour s'occuper du programme des agro-obligations. Par l'intermédiaire de la SCA, le gouvernement fédéral gardera son pouvoir de fixer des limites sur les emprunts qui seront faits en utilisant les agro-obligations. La SCA serait tenue de rendre des comptes au Parlement du Canada dans le cas de cette activité, comme dans le cas de toutes ses activités.

Je me dois de signaler que les partisans des agro-obligations ont quelques doutes au sujet de la Société du crédit agricole. Depuis plusieurs années, la Société du crédit agricole a limité les fonds disponibles aux fins agricoles. Nous ne voulons pas assister à la détérioration d'une bonne proposition comme les agro-obligations à cause d'un manque de planification à long terme.

Nous préconisons un mécanisme de crédit d'impôt, plutôt que d'exemption d'impôt, car un tel mécanisme serait intéressant pour des investisseurs qui proviennent de toute une gamme de paliers d'imposition. De plus, un mécanisme de crédit d'impôt est plus efficace, car il n'entraîne pas d'avantages trop généreux.

Les agro-obligations proposées par la Fédération ne coûteront pas trop cher au trésor public. Par exemple, s'il y avait 1 milliard de dollars d'agro-obligations à un taux d'intérêt de 10.6 p. 100, les coûts annuels pour les deux niveaux de gouvernement seraient de 53.3 millions de dollars en recettes non perçues.

Comme le Comité le sait peut-être, le trésorier provincial de l'Ontario, M. Grossman, appuie le programme.

[Text]

Thus the annual cost would be put at \$36 million to the federal government. At lower interest rates, the cost to the government would decline proportionately.

It has been argued that the long-term benefit of an agri-bond program would become capitalized into higher asset values. Our position is that the introduction of agri-bonds would be targeted to beginning farmers and farmers in difficulty. Land values are largely determined by established farmers seeking to expand their operations and by non-farm investors.

There are numerous reasons why farmers would prefer to see an agri-bond program introduced, over a direct subsidy program. An agri-bond program is more secure and not as vulnerable to shifting political opinions. The government would be perceived to be more committed to developing a national long-term policy for the agricultural sector. Farmers also feel more comfortable about using measures which are in common practice in other sectors rather than being perceived as asking for handouts and receiving handouts from a benevolent government in Ottawa. The public is likely to prefer an agri-bond proposal rather than a subsidy program, as this is similar to programs presently in place for industry in Canada.

To conclude, we would like to ask the members of the committee to examine the proposal on its own merits. The experience in the United States is valuable in that we now know many of the pitfalls to be avoided. But the dissimilarities make direct comparisons inappropriate. We firmly believe our agri-bond proposal overcomes many of these difficulties and should not be dismissed because of an error of association.

Some of these points are further elaborated in the agri-bond summary which follows. A copy of our complete proposal, as presented to Mr. Lalonde, former Minister of Finance, is also available to the members of the committee who have not seen it.

We would like therefore to challenge the committee—I know some of the members have been to the States to review the system down there—not necessarily to be traumatized by the problems they have encountered, but to use the Canadian imagination and come up with a uniquely Canadian answer to the problem of financing agriculture.

The Chairman: Could I ask you why you would want to use a gross of 50%, like the current dividend tax credit, in view of the fact that it obviously gives those people with a tax rate under 34%, I believe it is, a tax advantage or a tax break. Why do you want to give investors generally part of the advantage that is supposed to be going to agriculture?

• 1145

Before you answer that, bear in mind the dividend tax credit is a system of avoiding double taxation. The corporation has already paid corporate tax. In this situation there is no

[Translation]

Donc, le coût annuel pour le gouvernement fédéral serait de 36 millions de dollars. Avec des taux d'intérêt moins élevés, le coût pour le gouvernement baisserait proportionnellement.

Certains ont prétendu que les avantages à long terme d'un programme d'agro-obligations seraient capitalisées et entraîneraient des valeurs plus élevées de l'actif. Notre position est que les agro-obligations viseraient surtout les nouveaux agriculteurs et ceux qui ont des difficultés financières. La valeur des terres agricoles est fixée en grande partie par des agriculteurs qui veulent agrandir leur exploitation et par des investisseurs non agricoles.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les agriculteurs préfèrent un programme d'agro-obligations à un programme de subventions direct. Un programme d'agro-obligations est plus sûr et moins à la merci d'opinions politiques changeantes. On aurait l'impression que le gouvernement est plus disposé à mettre au point une politique nationale à long terme pour le secteur agricole. De plus, les agriculteurs se sentent plus à l'aise s'ils font appel à une mesure qu'ils ont utilisée dans d'autres secteurs. Ils n'aiment pas donner l'impression qu'ils cherchent des dons d'un gouvernement bienveillant à Ottawa. La population va probablement préférer un programme d'agro-obligations à un programme de subventions également, car un tel programme est semblable à ceux qui existent déjà pour différentes industries canadiennes.

En terminant, nous demandons aux membres du Comité d'examiner le bien-fondé de la proposition. L'expérience vécue aux États-Unis est utile, car nous connaissons maintenant beaucoup des pièges qu'il faut éviter. Cependant, il y a tant de différences entre les deux programmes, qu'il ne convient pas de faire des comparaisons directes. Nous sommes convaincus que notre proposition en ce qui concerne les agro-obligations résoud beaucoup de difficultés et ne devrait pas être exclue simplement à cause des problèmes vécus aux États-Unis.

Il y a davantage de renseignements au sujet de certains de ces points dans le résumé qui suit. Une copie de notre proposition complète, telle que nous l'avons présentée à M. Lalonde, ancien ministre des Finances, est également disponible pour les membres du Comité qui ne l'ont pas encore vue.

Nous savons que certains des membres du Comité sont allés s'informer au sujet du régime mis en place aux États-Unis. Nous vous demandons de ne pas avoir peur à cause des problèmes affrontés aux États-Unis. Nous vous lançons le défi de faire preuve d'imagination canadienne pour trouver une solution canadienne aux problèmes de financement agricole.

Le président: Pourquoi préconisez-vous un crédit d'impôt de 50 p. 100, à l'exemple du crédit d'impôt pour les dividendes, étant donné qu'un tel taux avantage les contribuables ayant un taux d'imposition de moins de 34 p. 100. Pourquoi voulez-vous donner aux investisseurs une partie de l'avantage qui est censée être donnée à l'agriculture?

Avant de répondre, souvenez-vous que l'objet du crédit d'impôt pour dividendes est d'éviter une double imposition. La

[Texte]

avoiding double taxation; there is in fact an avoidance of taxation.

Mrs. Pyke: To get the amount of money we need, it is necessary, if we are going to use this mechanism, that they be given some type of a break to encourage investment. It does not have to be large.

The Chairman: Right. But what you are doing is you are giving some investors—all investors in fact paying at a marginal rate of less than 34%—a tax break, being the difference between the marginal rate and the rate effective because of the 50% gross-up. That is a pretty significant bonus to investors; low-tax-rate investors.

Mr. Fraleigh: Would you explain that for us commoners?

The Chairman: When you gross-up . . . you can take a look at the table in appendix III, and you will see the tax differences give a superior net after-tax return, so a person would normally get \$1,067 interest income, but as a result of the gross-up and so on he would wind up with a net after-tax income from receipt of that interest of \$1,280 at 20%; at 30% he would wind up with a net after-tax of \$1,120, even though he only received \$1,067 interest. That is a significant leakage, bearing in mind that most taxpayers pay on average less than 30% in taxation—dramatically, most taxpayers.

Why would you want us to advocate such a tax leakage in the system? Why would you not want the advantage to go entirely to the agriculture community instead of to those who happen to be investors in this instrument?

Mrs. Pyke: It will go to the agriculture community too, to the extent that it causes the investor . . .

The Chairman: To the extent that there is no leakage, it will go to the agriculture community, yes. But there is still a terrific leakage in your own tables.

Mr. Fraleigh: Playing the devil's advocate, people who are paying less than 30% tax are not very apt to be big investors.

The Chairman: Oh, yes, they are. That is something in the neighbourhood of \$35,000 a year annual income. I will bet you a good healthy portion of your Canada Savings Bond purchasers pay less than 30% taxation. The effect would be that instead of going to Canada Savings Bonds they would go to this instrument, because they would in fact have a very significant profit.

Mr. Zwerver: In the original proposal we do address that. What we did in that proposal—and we will make sure your committee has copies—was we compared the interest, I guess, in investing in agri-bonds versus investing in guaranteed investment certificates. That was the reason why the figures that are being used here are in fact being used: so there would be some relationship to the GIC returns for a wide range of groups, depending on their after-tax position. Without getting into details, we can make available to you the model that was used to come to that conclusion and our rationale for suggest-

[Traduction]

corporation a déjà payé l'impôt. Ici, il ne s'agit pas d'éviter une double imposition; il s'agirait plutôt d'éviter l'impôt.

Mme Pyke: Si nous voulons obtenir l'argent nécessaire par ce moyen, il faut donner aux investisseurs certaines incitations. Pas nécessairement importantes.

Le président: C'est exact. Mais de cette façon-là, vous donnez à certains investisseurs—en fait, à tous les investisseurs dont le taux marginal d'imposition est inférieur à 34 p. 100—un dégrèvement fiscal qui équivaut à la différence entre le taux marginal et le taux réel à cause de la majoration de 50 p. 100. C'est une prime non négligeable pour les investisseurs; pour ceux qui ont un faible taux d'imposition.

Mr. Fraleigh: Pourriez-vous expliquer cela pour le commun des mortels?

Le président: Avec la majoration . . . Regardez le tableau à l'annexe III, et vous verrez qu'avec les différents taux d'imposition, le rendement net après impôt est plus élevé; une personne qui recevrait normalement un revenu d'intérêt de 1,067\$, avec la majoration, et ainsi de suite, obtiendrait en fait, grâce à cet intérêt, un revenu net après impôt de 1,280\$ à 20 p. 100; à 30 p. 100, le revenu net après impôt serait de 1,120\$ bien que l'intérêt ne soit que de 1,067\$. Il y a donc une fuite importante, compte tenu du fait que la très grande majorité des contribuables ont un taux d'imposition inférieur à 30 p. 100.

Pourquoi voulez-vous que nous recommandions une telle fuite? Ne préféreriez-vous pas que les agriculteurs bénéficient seuls des avantages, plutôt que de les partager avec quiconque a décidé d'investir dans ce domaine?

Mme Pyke: Les agriculteurs en profiteront aussi, dans la mesure où les investisseurs . . .

Le président: Dans la mesure où il n'y a pas de fuite, les agriculteurs en profiteront oui. Mais vos propres tableaux montrent qu'il y a une fuite très importante.

Mr. Fraleigh: Je vais me faire l'avocat du diable: les gens qui ont un taux d'imposition de moins de 30 p. 100 ne peuvent pas se permettre de bien grands investissements.

Le président: Oh oui. Ce sont les gens qui ont un revenu annuel d'environ 35,000\$. Je vous parle qu'une bonne partie des détenteurs d'obligations d'épargne du Canada ont un taux d'imposition inférieur à 30 p. 100. Ils abandonneraient les obligations d'épargne du Canada en faveur de celles-ci, parce que les bénéfices seraient très importants.

M. Zwerver: Nous en tenons compte dans notre première proposition. Dans cette proposition—and nous verrons à ce que le Comité en reçoive copie—nous avons comparé les avantages que représenterait l'achat d'agro-obligations plutôt que de certificats d'investissement garanti. C'est d'ailleurs pour cela que nous utilisons ces chiffres-ci, pour établir une comparaison avec ce que rapportent les CIG à divers groupes, selon leur taux d'imposition. Sans entrer dans les détails, nous pouvons vous faire tenir copie du modèle sur lequel nous avons fondé notre raisonnement et à partir duquel nous sommes arrivés à

[Text]

ing that. You do not have that in front of you at the moment, but I think you should have it, because there is a fair amount of detail in there that obviously is not here in the summary proposal.

Mr. Schellenberger: Do you feel we should leave it wide open—as many people who want to buy the bonds could? Or would you anticipate Farm Credit targeting the agri-bond to a certain group of farmers?

• 1150

In the U.S. I think it is beginning farmers, in some states. We have had some evidence that says that it should be for restructuring debt loans only. Have you any advice as to whether it should be just wide open, wherever Farm Credit thinks it ought to go—noting that with the small business development bond the banks tended to direct the bonds to those they were sure they would take no risk on? Have you any advice to us on that?

Mr. Pelissero: I think it is important to remember, as Brigid pointed out in the main body of our submission, that the agri-bond is not the be-all and the end-all of credit mechanisms that should be available to farmers. We addressed a little later on the Farm Credit Corporation and the need for it to be restructured and redefined in certain ways.

We also recognize that depending on the dollar amounts raised through the sale of agri-bonds, there is going to have to be some targeting to beginning farmers and farmers in economic difficulty. But we would like to see in long-term planning that the agri-bond proposal or concept is part of a total package for the whole farming community. Again, depending on how generous you make it, or what attraction you make it for the average Canadian to invest in Canadian agriculture, whether it is the 20% or 30% rate . . . you make it attractive for that individual to feel that he is actually part of financing the primary industry in the country . . .

The dollars and cents that are raised . . . if we are going to be limited, then they should be targeted. If you look at unlimited dollars and cents, then I think you really need to work it in conjunction with other programs. We are looking at agri-bonds as addressing the medium- to long-term credit needs of farmers. There are other things we suggest for the shorter term.

Mr. Schellenberger: My other question, then, as you have just stated, is why would you want to invest in agriculture, given the returns? Why would anybody want to buy an agri-bond unless the risk was taken away? No matter what the investment looks like, if the chances are that a farm is going to go broke if you invest in it, why would you want to buy an agri-bond? I guess the question is, does Farm Credit or the government guarantee the bond?

Mr. Pelissero: Yes, definitely. I think that is an integral part of the whole proposal.

The Chairman: Well, once you do that, why would it not be better off for the government to borrow the money directly and

[Translation]

cette conclusion. Nous ne l'avons pas fait distribuer, mais il serait bon, je pense, que vous le voyiez parce qu'il contient bien des détails qui ne figurent pas dans le résumé.

M. Schellenberger: Pensez-vous que nous ne devrions imposer aucune restriction, et permettre à quiconque le désire d'acheter ces obligations? Ou vous attendez-vous à ce que le Crédit agricole réserve les agro-obligations à un certain groupe d'agriculteurs?

Aux États-Unis, je crois que dans certains États, c'est réservé aux agriculteurs débutants. Certains témoins nous ont dit que les agro-obligations ne devraient servir qu'à la restructuration de la dette. À votre avis, devrions-nous laisser faire, laisser au Crédit agricole le soin de décider—and je vous signale qu'avec les obligations pour l'expansion de la petite entreprise, les banques ont eu tendance à accorder les obligations à ceux qui ne présentaient aucun risque? Que nous conseillez-vous?

M. Pelissero: Je crois qu'il ne faut pas oublier, comme l'a signalé Brigid dans notre exposé, que l'agro-obligation ne doit pas supplanter tous les systèmes de crédit disponibles aux fermiers. Nous avons parlé un peu plus loin de la Société du crédit agricole, et du besoin de la restructurer et de la redéfinir d'une certaine façon.

Nous reconnaissions également que selon les recettes qu'engendreront les ventes d'agro-obligations, il peut être nécessaire de résérer les fonds aux agriculteurs débutants et à ceux qui sont en difficulté. Mais, à long terme, nous aimerais que le concept des agro-obligations soit ouvert à tous les agriculteurs. Encore une fois, cela dépendra de la générosité de l'offre, si vous choisissez le taux de 20 p. 100. ou de 30 p. 100., si vous faites de l'investissement dans l'agriculture canadienne une proposition attrayante pour le Canadien moyen . . . Si vous lui donnez l'envie de participer activement au financement de notre premier secteur économique . . .

Si les recettes sont limitées, il faudra les réserver à certains groupes. Si elles sont illimitées, je pense qu'il faudra vraiment les examiner en conjonction avec d'autres programmes. Les agro-obligations devraient, à notre avis, répondre aux besoins de crédit agricole à moyen et à long terme. Pour le court terme, nous proposons d'autres solutions.

M. Schellenberger: Je vous demanderais alors, pour reprendre ce que vous venez de dire, pourquoi les gens investiraient-ils dans l'agriculture, avec ce genre de rendement? Pourquoi quelqu'un achèterait-il une agro-obligation, si le risque n'en a pas été éliminé? Quels que soient les avantages, à première vue, pourquoi achèterait-on une agro-obligation s'il y a des chances que l'exploitation dans laquelle on place son argent fasse faillite? Ma question, je suppose, est celle-ci: le Crédit agricole ou l'État devraient-ils garantir l'obligation?

M. Pelissero: Oui, absolument. Je pense que cela fait partie de la proposition.

Le président: Dans ce cas, ne vaut-il pas mieux que l'État emprunte l'argent directement et le prête à perte, que le Crédit

[Texte]

lend the money at less than it costs to borrow the money; by Farm Credit lending the money at less than it costs Farm Credit or the government to borrow it? Why would you want to mess around with the tax system, with its inherent leakages and all the rest of it? Why do we have to get into this tax game? If essentially you are going to have government guarantee these debentures, the government then might as well borrow the money directly in the regular fashion which raises treasury bill money and bonds on a regular basis.

Mrs. Pyke: We tried to point out a few of the reasons. Part of it is perception. We view the agri-bond proposal as a type of building block a farmer can use to provide some of the foundation for the debt portfolio of that farm.

The Chairman: Why should you give a government guarantee to that debt? If it is really farmers wanting to build the debt portfolio of the system, why would you want the government guarantee? The obvious answer is you would never market them without the government guarantee.

I am asking the question rhetorically. Having said that rhetorical situation, and having gone through your brief and noted that your brief indicates that the money should only be targeted to beginning farmers and those farmers in financial difficulty, would we not satisfy our commitment to agri-bonds? If Farm Credit Corporation, for example, were to lend to beginning farmers for a five-year period an agri-bond at 8%, and the same perhaps with farmers in financial difficulty, would we not accomplish the same thing and would we not solve the leakage problem by having the government borrow the money in its regular course at the lowest possible rate that governments can borrow and therefore not have the leakage—have the Farm Credit Corporation have in fact a low-rate mortgage applicable to certain people for a limited period of time and solve that problem?

• 1155

Mrs. Pyke: I guess farmers are looking for something a little more structurally believable than relying on FCC. Just take the farmers in Ontario, for instance. We have, since 1970, passed over our provincial program, the Ontario Junior Farmer Establishment Loan Corporation, and transferred the responsibility for long-term lending to the agricultural industry to the FCC. They started out with reasonable promise in the early 1970s, but have since failed miserably to meet those long-term needs at interest rates we can afford, especially in Ontario, but nevertheless throughout the whole country.

The Chairman: But if you are going to have the FCC involved in guaranteeing the paper, then presumably FCC is going to be involved in directing who the money is lent to.

Mrs. Pyke: Right.

The Chairman: And if you are going to have them do both of those things, where do you get away from FCC in the first place?

[Traduction]

agricole prête l'argent à un taux inférieur à celui qu'il paye, ou que l'État paye? Pourquoi alors intervenir dans le système fiscal, avec toutes les fuites que cela entraîne, et tout le reste? Pourquoi devrions-nous nous aventurer dans le domaine fiscal? Si l'État doit garantir ces obligations, pourquoi n'emprunterait-il pas simplement l'argent directement, comme il le fait pour les billets du Trésor et les autres obligations.

Mme Pyke: Nous avons essayé d'expliquer quelques-unes des raisons. C'est en partie une question de perception. Pour nous, l'agro-obligation contribue en quelque sorte à la fondation sur laquelle le fermier peut asseoir son portefeuille de créances.

Le président: Pourquoi l'État devrait-il garantir cette dette? S'il s'agit vraiment d'un fermier qui veut étayer son portefeuille de créances, pourquoi voudriez-vous que le gouvernement apporte sa garantie? La réponse est évidente: sans la garantie de l'État, ces obligations seraient invendables.

Ma question est de pure forme. L'ayant posée, et ayant lu votre exposé, où vous dites que l'argent devrait être réservé aux agriculteurs débutants et à ceux qui sont en difficulté, je me demande si nous ne respecterions pas l'idée des agro-obligations? Si, par exemple, la Société du crédit agricole prêtait aux agriculteurs débutants une agro-obligation à 8 p.100. pendant 5 ans—and elle pourrait faire de même avec les agriculteurs qui ont des difficultés financières—the résultat ne serait-il pas le même, fuites en moins, si le gouvernement empruntait l'argent à un taux aussi bas que possible, argent que la Société du crédit agricole prêterait à certaines personnes, pendant une période limitée, sous forme d'hypothèque à taux réduit?

Mme Pyke: Les agriculteurs préféreraient, je suppose, une structure un peu plus fiable que la SCA. Prenez par exemple les agriculteurs de l'Ontario. Depuis 1970, nous avons abandonné notre programme provincial, la Société ontarienne de prêts pour l'établissement des jeunes agriculteurs, et cédé la responsabilité des prêts agricoles à long terme à la SCA. La Société avait fait de belles promesses au début des années 70, mais depuis, elle s'est montrée parfaitement incapable de répondre à nos besoins à long terme, à des taux d'intérêt abordables, en Ontario surtout, mais aussi dans le reste du pays.

Le président: Mais si vous voulez que la SCA garantisson l'emprunt, présument, elle décidera aussi qui peut en bénéficier.

Mme Pyke: C'est exact.

Le président: Et si la SCA participe à ces deux aspects, comment cela l'élimine-t-il du jeu?

[Text]

Mr. Pelissero: You bring up the point which is the next page, on the Farm Credit Corporation and what we feel should be done to the FCC in restructuring and redefining.

The Chairman: Would you want to carry on, then?

Mr. Pelissero: I would think that would probably be the best thing to do. It is page 9 in your brief.

The whole area of the Farm Credit Corporation as an agent of the government, as Brigid just pointed out, has been placed in an untenable position. On one hand it has been assigned the responsibility to act as a traditional banking institution, with the expectation that it must at all times be fiscally responsible. On the other hand it has been forced into the role of being an agent of social policy as a lender of last resort for the agricultural sector. These two roles, we believe, are incompatible. The FCC now finds itself in the unenviable position of holding large tracts of land as a result of foreclosures. It is feared that should the FCC bring foreclosure on more individuals, this would precipitate a large-scale move by the commercial banks.

We feel most of the difficulty facing the FCC is a result of the restraints put on its behaviour. Little flexibility is permitted the FCC in dealing with clients in financial difficulty. It must be recognized that capital flows and demands in the agriculture sector are not consistent. The expectation that FCC be fiscally sound in the short run is placing a severe restraint on the ability of the agency to fulfil its role. It is more realistic to expect FCC to be fiscally sound in the long run, with the government prepared to make up short-term deficits.

The federation is firmly of the belief that the government must clearly define its priorities and commitments in the area of long-term financing for the agricultural sector. As part of this exercise, the structure and mandate of the Farm Credit Corporation should be examined with the objective of increasing its flexibility, so that it can be more an effective policy instrument.

It may also be desirable to strengthen the autonomy of the FCC. The FCC is perceived to be controlled by the Minister of Finance and thus not necessarily committed to the needs of the well-being of the agricultural sector. I guess as an example, the pilot project that was announced by the Minister of Agriculture, John Wise, in the middle of December, in the Grey—Bruce area, is bearing some of that out, in the flexibility of FCC and what it can respond to. I am sure one of the recommendations out of that pilot project, or the people sitting on that committee, will be to say, look, to make FCC work we have to have some more tools that we can work with . . . or that it can be restructured.

What about just FCC lending to beginning farmers or farmers in economic difficulty at 8%, without implementing an agri-bond proposal? As Harry mentioned earlier, we need to get away from Band-aid approaches and look to some long-term solutions. We see the agri-bond proposal as being a long-term investment. We see the problem with programs that go one year to five years as being that if the government changes, it changes at the whim of the government. If you put something in place in an agri-bond proposal, again it becomes one

[Translation]

M. Pelissero: Vous nous amenez à la page suivante, où nous disons comment, à notre avis, il faudrait restructurer et redéfinir la SCA.

Le président: Voulez-vous poursuivre alors?

M. Pelissero: Je pense que ce serait préférable. C'est à la page 9 de notre exposé.

Comme vient de le faire remarquer Brigid, la Société du crédit agricole, en tant qu'agent du gouvernement, se trouve dans une situation intenable. Elle doit d'une part se comporter comme une institution bancaire ordinaire, et se montrer en tout temps responsable sur le plan fiscal. Et d'autre part, on l'oblige à jouer le rôle d'une agence sociale, en tant que créancier de dernier recours pour le secteur agricole. Ces deux rôles sont à notre avis incompatibles. À la suite de saisies, la SCA se retrouve dans le rôle peu enviable du grand propriétaire terrien. On craint que si la SCA continue les saisies, elle ne précipite une action de grande envergure de la part des banques commerciales.

Nous estimons que les difficultés dans lesquelles se trouve la SCA sont dues principalement aux restrictions qu'on lui impose. Elle a très peu de liberté dans ses relations avec les clients en difficultés. Il faut reconnaître que dans le domaine agricole, les rentrées et les besoins en capital ne vont pas de pair. En exigeant de la SCA qu'elle soit rentable à court terme, on l'empêche de remplir son rôle. Il serait plus réaliste d'attendre de la SCA une rentabilité à long terme, et que le gouvernement absorbe les déficits à court terme.

La Fédération est fermement convaincue que le gouvernement doit définir avec clarté ses priorités et ses engagements en matière de financement à long terme pour le secteur agricole. Il faudra donc étudier la structure et le mandat de la Société du crédit agricole afin de lui donner davantage de souplesse pour lui permettre une plus grande efficacité.

Il conviendrait peut-être également de donner à la SCA davantage d'autonomie. La SCA donne l'impression d'être sous la tutelle du ministre des Finances et de n'avoir donc pas nécessairement à cœur les intérêts et le bien-être des agriculteurs. Le projet pilote qu'a annoncé le ministre de l'Agriculture, M. John Wise, à la mi-décembre, dans la région de Grey—Bruce, met en quelque sorte à l'épreuve la souplesse et la marge de manœuvre de la SCA. Je suis sûr qu'à la fin de cette expérience, les membres du Comité recommanderont que l'on donne à la SCA les outils nécessaires à son travail . . . Ou qu'on opère une restructuration.

Pourquoi la SCA ne prêterait-elle pas simplement de l'argent aux agriculteurs en difficultés ou aux débutants, à 8 p. 100, sans agro-obligations? Comme l'a dit Harry tout à l'heure, il faut en finir avec les palliatifs et trouver des solutions durables. Les agro-obligations sont, à nos yeux, un investissement de longue durée. Le problème avec les programmes qui durent de un à cinq ans, c'est qu'ils n'offrent aucune sécurité si le gouvernement change. Si l'on adopte la proposition des agro-obligations, elles deviennent partie intégrante du crédit et elles ont une certaine permanence.

[Texte]

part of a credit package and it has a certain amount of permanence to it as well.

Mrs. Pyke: It also allows Canadians who believe in Canadian agriculture and want farms financed properly to be involved in that process. It makes it more like a national priority that everybody can support, as opposed to a handout or whatever from FCC, which is a lot more subject to political pressures of the day. I have had two people . . .

[Traduction]

Mme Pyke: Cela donne également aux Canadiens qui croient en l'avenir de l'agriculture et qui veulent pour les exploitations agricoles un financement adéquat, l'occasion de participer au processus. Cela devient une priorité nationale à laquelle chacun peut contribuer, plutôt qu'un don charitable de la SCA sujet aux pressions politiques du moment. J'ai deux personnes . . .

• 1200

The Chairman: Yes, but would you not be in the same boat with the Minister of Finance having the control over how many agri-bonds are issued, how many guarantees he in fact gives to lenders? Does that not in effect create the same bureaucratic problem that you complain about? How do you solve the problem, unless you say that any local trust company can issue an agri-bond on a particular tax basis and absorb the leakage and get away from FCC and get into credit unions and everything else? What bothers me in that is the amount of leakage; and that is the problem we saw in the United States.

Mrs. Pyke: At least the Minister of Finance would be answerable in that case on the limits on agri-bonds to the populace at large, as opposed to just farmers, who say . . .

The Chairman: But he is anyway, is he not, under his control of what you complain about on page 9, on the Farm Credit Corporation. Your complaint is that the Minister of Finance is not necessarily doing the best thing for the agricultural industry. But of course the trouble is he is the Minister of Finance for everybody, and that is the same problem he would have with agri-bond releases, because obviously to make agri-bonds really attractive and raise a lot of money he would have to give tax incentives or allowances in excess of what might be prudent for other sectors. That is where his problem always is going to be.

Mr. Pelissero: About your suggestion on FCC being the sole agency of agri-bonds through which the money is funnelled, we see that as, if you would, part of the restructuring of FCC. If you decide as a committee that a recommendation should go forward that the financial institutions should also have the ability to sell an agri-bond, as an example, then in my mind you really have to address why we have FCC to begin with. If you are not going to be making it attractive for individuals to go to the Farm Credit Corporation or be part of that and you simply make it another financial institution, then there are some other questions that have to be answered as well.

Mr. Zwerver: That leads me to my comment, Mr. Chairman. Those are the primary reasons why FCC was put into the original proposal. As a result of discussions with senior staff in the Department of Agriculture and the Department of Finance, we tried to find a vehicle that would in fact be accountable to the Parliament of Canada for the program and that would minimize leakage. On the basis of the input we had from FCC, they indicated to us that they could be the agent that would provide the minimum amount of leakage; in fact a maximum of 1.5% flow-through from the time the money was

Le président: Oui, mais n'auriez-vous pas le même problème puisque le ministre des Finances contrôlerait l'émission des agro-obligations, le nombre de garanties? Cela n'entraînerait-il pas exactement les problèmes bureaucratiques dont vous vous plaignez? Comment peut-on l'éviter, à moins de permettre à n'importe quelle société de fiducie locale d'émettre une agro-obligation sur une base d'imposition donnée, de résorber les fuites et de passer par les caisses populaires et autres, plutôt que par la SCA? Ce qui m'inquiète ici, ce sont les fuites; et c'est ce qui s'est passé aux États-Unis.

Mme Pyke: Mais au moins, le ministre des Finances devrait justifier les limites sur les agro-obligations devant la population tout entière, et non seulement devant les agriculteurs, qui . . .

Le président: Mais il continue, n'est-ce pas, d'exercer sur la Société du crédit agricole le contrôle dont vous vous plaignez à la page 9. Vous dites que le ministre des Finances n'a pas nécessairement à cœur les intérêts du secteur agricole. Mais justement, l'ennui c'est qu'il est ministre des Finances pour tout le monde, et la difficulté se poserait de la même façon avec les émissions d'agro-obligations, parce que pour les rendre intéressantes et lever des sommes importantes, il serait obligé d'accorder des stimulants fiscaux, ou des dégrèvements supérieurs à ceux que l'on pourrait considérer comme prudents dans d'autres secteurs. Il aura toujours le même problème.

M. Pelissero: Vous avez suggéré que la SCA soit l'agent exclusif pour les agro-obligations, par lequel passeraient tous les capitaux; cela ferait partie de la restructuration que nous recommandons. Si le Comité recommandait que l'on permette aux institutions financières de vendre des agro-obligations, par exemple, on pourrait se demander, à mon avis, à quoi sert la SCA. S'il n'y a aucun avantage à s'adresser à la Société du crédit agricole, ou à en être membre, si elle n'est plus qu'une institution financière comme les autres, d'autres questions se posent.

M. Zwerver: Cela m'amène à faire une observation, monsieur le président. C'est pour ces raisons-là que nous avons inclus la SCA dans notre proposition originale. A la suite de discussions avec les hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture et du ministère des Finances, nous avons essayé de trouver pour ce programme un organisme qui devrait rendre des comptes au Parlement du Canada et qui limiterait les fuites au minimum. La SCA nous a fait savoir qu'elle serait le mieux en mesure de limiter les fuites; il y aurait au maximum une perte de 1,5 p. 100 entre l'investissement et le prêt. C'est

[Text]

invested and provided to the person who needed those dollars. That is the primary reason for having that here.

The Chairman: Well, indeed, if FCC borrowed on the open market and lent the money at a subsidized rate, there would in fact be no leakage. Obviously you cannot treat as leakage the legal costs of setting up a loan or anything of that nature, because that is there in any loan, whether it is a regular conventional loan from a bank or a conventional mortgage. So using them fully, you wipe out all leakage. The problem is you also wipe out the concept of the tax system being used.

It seems to me if we are going to use agri-bonds, we have to have a system where we have as little leakage as possible, or none, to investors, as opposed to farmers. What we really want to do, if we are going to give a break, is make sure the break goes to farmers and not to those who happen to want a cute way of investing money that makes them a better return than the market would normally give them.

Mr. Zwerver: We would suggest, Mr. Chairman, that in fact our proposal does that.

Mr. Schellenberger: I think we could design an agri-bond program that has no leakage, if what you say is correct, that people would want to invest in agriculture to keep the food machine going in Canada, where they would just get a straight tax credit and there would be no benefit to investing in an agri-bond over investing in a Canada Savings Bond, but because it is government guaranteed, the investment is secure anyway. So surely, if we put it through Farm Credit, gave the same benefits as on Canada Savings Bonds, there would be a flow of capital towards that bond and there need not be any leakage.

Now, we may be wrong. Maybe there would only be a few hundred thousand dollars moving in that direction; or maybe there would be billions. I do not know.

• 1205

Mr. Pelissero: I think it is the latter. In terms of talking to consumers' groups, being on radio phone-in shows, there is a real desire by Canadian consumers to see that they have a guaranteed supply of good quality food at a reasonable price, and some of the suggestions I have heard on a phone-in show even came down to: You farmers should set up a little box at the end of the grocery checkout counter which we can drop nickles and dimes in and be sure you would get it directly. It is an over-simplistic view of what we want, but the person who was calling in, in all sincerity, felt, yes, we know the farming community is having some economic difficulty right now but we feel it is an investment.

The Chairman: Sit there with your tin cup, right?

Mr. Pelissero: This is where, I guess, we get to the last page of our discussion paper today, the cartoon, in terms of the average farmer being nine times better than the average Canadian. I think they are sympathetic to that.

[Translation]

l'une des principales raisons pour lesquelles elle devrait s'en occuper.

Le président: En effet, si la SCA lançait des emprunts sur le marché libre et subventionnait ensuite les prêts, il n'y aurait pas de fuites. Bien entendu, les frais d'établissement du prêt et autres, ne peuvent pas être considérés comme des fuites, parce qu'ils sont inévitables, qu'il s'agisse d'un emprunt ordinaire auprès d'une banque, ou d'une hypothèque. Si l'on s'en remet entièrement à la SCA, il n'y a plus de fuites. Mais en même temps, cela n'a plus rien à voir avec le système fiscal.

Il me semble que si nous voulons avoir des agro-obligations, nous devons trouver le moyen d'éviter le plus possible les fuites en faveur des investisseurs, au détriment des agriculteurs. Si dégrèvement il doit y avoir, nous devons veiller à ce qu'il aide les agriculteurs, et non ceux qui ont trouvé un placement intéressant et plus rentable que les autres.

M. Zwerver: Nous pensons, monsieur le président, que ce serait le cas avec notre proposition.

M. Schellenberger: Je pense que nous devrions pouvoir établir un programme d'agro-obligations sans fuites si, comme vous le prétendez, les gens veulent investir dans l'agriculture pour continuer de faire tourner la machine agro-alimentaire au Canada; nous pourrions avoir simplement un crédit d'impôt ordinaire, et il ne serait pas plus avantageux d'acheter des agro-obligations que des obligations d'épargne du Canada, mais l'investissement serait sans risques, puisqu'il serait garanti par l'État. Donc, si les obligations sont émises par le Crédit agricole et offrent les mêmes avantages que les obligations d'épargne du Canada, elles attireraient des capitaux et il n'y aurait pas de fuites.

Nous nous trompons peut-être. Peut-être qu'elles n'attiraient que quelques centaines de milliers de dollars; peut-être des milliards. Je ne sais pas.

M. Pelissero: Je pencherais plutôt pour la deuxième hypothèse. J'ai parlé à des associations de consommateurs, j'ai participé à des émissions radiophoniques à lignes ouvertes, et j'ai constaté que les consommateurs canadiens tiennent vraiment à avoir une source sûre d'aliments de qualité à des prix raisonnables, et ils sont allés jusqu'à suggérer, lors d'une émission à lignes ouvertes que les agriculteurs mettent une petite boîte à côté de la caisse enregistreuse dans les épiceries, où les gens pourraient déposer leur monnaie, pour que nous soyons sûrs d'avoir leur argent directement. C'est une simplification à l'extrême de ce que nous attendons, mais cet auditeur était tout à fait sincère et voulait nous dire: Oui, nous savons que les agriculteurs ont des difficultés actuellement, mais l'investissement en vaut la peine.

Le président: Allez vous asseoir là avec votre timbale, c'est cela?

M. Pelissero: Cela nous mène, je suppose, à la dernière page du document de travail, à la caricature, selon laquelle la situation de l'agriculteur moyen serait neuf fois plus avanta-

[Texte]

Mr. Schellenberger: Do you think it would be worth a try?

An hon. member: With a tin cup?

Mr. Pelissero: There are farmers out there today who are in economic difficulty who would resort to, and in some cases have resorted to, the tin cup in the sense that their neighbours have helped them in planting and harvesting and things like that.

Mrs. Pyke: Of course, it is worth a try.

Mr. Pelissero: Sure.

Mrs. Pyke: Anything is worth a try.

Mr. Schellenberger: Well, perhaps it is marketing then. If we market the bonds right, with no leakage, just an equal return to a Canada Savings Bond, there might be some movement towards it.

Mr. Fraleigh: We already have a system in place to sell government bonds and if you set up another system to sell another bond it is going to result in increased costs.

May I have one quick question?

The Chairman: Yes, you may.

Mr. Fraleigh: Okay. Part of my question is more of a statement, whether you agree with it or not. I perceive a serious problem in cashflow this spring. I think the farm dealers took a blood-bath in the last two years with suppliers. They were running credit schools all over the province and I think they are going to use a very, very stringent set of rules in credit. Following from that, I have a pet answer to some of the problem facing agriculture this spring, and it maybe is not going to apply to a great, big group of farmers but it is going to apply to a very important group, and it is that we have some farmers out there who are current with everything other than their mortgage money, and they may be six months or they may be a year in arrears. I have a fear it is going to almost prohibit them from getting a line of credit. Some of the other groups have agreed with it; in fact, one of them even suggested it, and it was that we look at that group and look at a set-aside for those people, tack it on to the end of their mortgage. Not reamortization, that does not do anything. All we do there is increase the amount of payment they are going to have to make this year. If they could not make the payment last year, if you simply reamortize it, you just increase the problem. My feeling is, there is a group out there which could benefit from taking that one year's arrears and tacking it on to the end of their mortgage.

Mr. Pelissero: I have no problem supporting that principle because it has been done in other industries. If you look at Canadair as an over-simplification of it, where you simply had the old company still standing there with all the old debts, the new company is operating and if they make a profit, fine, if they do not, the old debts still stand there. If they make a profit they can apply it against the old company. So a debt set-

[Traduction]

geuse que celle du Canadien moyen. Je pense qu'ils nous comprennent.

M. Schellenberger: Pensez-vous que cela vaudrait la peine qu'on essaie?

Une voix: Avec la timbale?

M. Pelissero: Certains agriculteurs sont dans une situation telle qu'ils seraient prêts à essayer la timbale, et dans certains cas, ils l'ont fait, si l'on peut dire, puisqu'ils ont demandé à leurs voisins de les aider à planter, à moissonner, et ainsi de suite.

Mme Pyke: Bien sûr, cela vaut la peine d'essayer.

M. Pelissero: Bien sûr.

Mme Pyke: Nous sommes prêts à essayer n'importe quoi.

M. Schellenberger: Alors, c'est peut-être simplement une question de mise en marché. Si nous présentons bien les obligations, sans fuites, avec le même rendement que les obligations d'épargne du Canada, peut-être trouveront-elles des acheteurs?

M. Fraleigh: Il existe déjà un système pour la vente des obligations du gouvernement, et la création d'un système parallèle ne ferait qu'augmenter les coûts.

Me permettez-vous de poser une question rapidement?

Le président: Oui.

M. Fraleigh: Bon. Ma question est en partie une déclaration, avec laquelle on peut ou non être d'accord. Je prévois un grave manque de capitaux ce printemps. Les concessionnaires en ont pris un coup, au cours des deux dernières années, de la part des fournisseurs. Ils ont mis sur pied des écoles de crédit dans toute la province, et je pense qu'ils vont se montrer très très sévères désormais. Cela dit, j'ai une solution à laquelle je tiens beaucoup pour résoudre certains des problèmes qui surgiront ce printemps; elle ne s'applique peut-être pas à un très grand nombre d'agriculteurs, mais elle serait valable pour un groupe très important, pour ceux qui sont à jour en tout, sauf dans leur hypothèque, où ils ont six mois ou un an d'arrérages. J'ai peur que cela ne les empêche d'obtenir une ligne de crédit. Certains des autres groupes sont d'accord, la suggestion vient d'ailleurs de l'un d'entre eux; ils suggèrent que l'on envisage un moratoire en faveur de ces gens, un report de l'hypothèque. Pas un réamortissement, cela ne suffit pas. Leur seul effet est d'augmenter la somme des versements à payer cette année. S'ils étaient incapables de payer l'an dernier, en réamortissant simplement la dette, on ne fait qu'accroître le problème. Il me semble que si on prenait cette année d'arrérages et qu'on l'ajoutait à la somme de l'hypothèque, cela pourrait en aider certains.

M. Pelissero: J'appuie volontiers cette idée, car on y a déjà eu recours dans d'autres secteurs. On peut, pour simplifier, donner l'exemple de Canadair, où l'ancienne compagnie reste là avec toutes ses dettes, la nouvelle entre en opération, et si elle réalise un profit, tant mieux, sinon, les anciennes dettes restent en attente. S'il y a un bénéfice, il sert à réduire la dette.

[Text]

aside is something I think we should take a look at seriously and I would not have any problem supporting it.

I would also point out, and it was in last week's *Globe and Mail* or the week before, the whole concept of debt reduction. There is a fund in Ontario, called the Ontario Automobile Parts Industry Fund, where the Ontario government gives some money to industries for new technologies and retraining of some employees. At the end of the term of loan, if I read the article correctly, there is up to a 15% principal forgiveness on the loan if they meet certain criteria in terms of increased efficiency as well as job retraining. I think it is something we could look at as well. I do not think we should rule anything out of hand. I think in terms of trying to solve yesterday's problems with yesterday's instruments, we cannot do it. We need to be innovative and forward-looking in our thinking, and I do not think we can rule anything out of hand.

• 1210

Mr. Fraleigh: May I have a quick response as to whether you think my perception of the immediate problem facing us in the next two months is correct?

Mr. Pelissero: Your perception is correct.

Mr. Hovdebo: I appreciate the attitude that it needs to be solved, and it can be solved if you have enough imagination.

I would like to just ask a number of questions which may be relative to not necessarily the proposal that you put forward but the whole idea of agri-bonds. You suggested targeting farmers—beginning farmers and maybe those in trouble. Let us take a look at those in trouble. Would you put some conditions on them, for instance, that they must have 35%, 50%, or 75% equity in their farm? The Farm Credit Corporation has indicated that, under the present farming business structure, except for maybe dairy and egg production and so on, nobody is going to be able to pay any interest at the rate we are going. If you are going to put agri-bonds in there, it has to be some advantage to the farmer, but would you put a condition on who he is, relative to equity? How would you define when a farmer would not get agri-bonds, or would not be able to profit from getting agri-bonds?

Mr. Pelissero: If I might respond, Mr. Chairman, to restate again the fact that the agri-bond is not the be-all and the end-all. If some form of, as Mr. Fraleigh has suggested, a debt set-aside in a combination with an agri-bond . . . I think you would want to develop a program and programs that were flexible enough to meet the individual cases.

Through that Grey-Bruce pilot project, or the Farm Financial Advisory Service, we, as an organization in conjunction with the Christian Farmers Federation of Ontario, the Ministry of Agriculture, including the Canadian Bankers' Association run in Ontario, have found that when individuals, creditors and debtors, sit down and really want to solve the problem, they can do anything. Debt reduction has taken place through the Farm Financial Advisory Service and most of the financial institutions would not want that to get out. I think you want to make it as flexible as possible.

[Translation]

Donc, l'idée d'un moratoire nous paraît très intéressante, et nous l'appuyerions sans réserve.

Il faut aussi mentionner la question de la réduction de la dette, dont parlait le *Globe and Mail* il y a une ou deux semaines. Il y a en Ontario un Fonds de l'industrie des pièces automobiles, par le biais duquel le gouvernement ontarien contribue à la recherche technologique et à la formation des travailleurs dans ces industries. Si j'ai bien compris l'article, à l'échéance de la dette, si la compagnie peut montrer qu'elle a amélioré son efficacité et qu'elle a donné une formation à ses employés, elle peut bénéficier d'une remise allant jusqu'à 15 p. 100 du principal. C'est une autre possibilité à envisager. Je pense qu'il ne faut rien exclure. Nous ne pouvons pas résoudre les anciens problèmes avec les anciens outils. Nous devons innover et nous tourner vers l'avenir, et je ne pense pas que nous puissions exclure quoi que ce soit.

M. Fraleigh: Pouvez-vous me dire, en quelques mots, si vous pensez que j'ai raison de dire que nous allons avoir des difficultés dans les deux prochains mois?

M. Pelissero: Vous avez raison.

M. Hovdebo: Je comprends qu'il faut trouver une solution, et que pour cela il faut faire preuve d'imagination.

Je voudrais poser quelques questions qui ne se limitent pas nécessairement à votre proposition, mais portent sur le concept des agro-obligations dans son ensemble. Vous avez suggéré qu'elles soient réservées à certains fermiers, les débutants et ceux qui ont des difficultés. Prenons ces derniers. Imposeriez-vous certaines conditions, par exemple qu'ils aient une participation de 35 p. 100, 50 p. 100, ou 75 p. 100, dans leur exploitation? La Société du crédit agricole a déclaré qu'avec la structure actuelle, personne, sauf peut-être les producteurs d'oeufs, ne pourra bientôt plus payer les intérêts. Si l'on émet des agro-obligations, il faut qu'elles soient intéressantes pour l'agriculteur, mais exigeriez-vous qu'il ait une certaine participation? Comment décideriez-vous si un fermier peut ou non obtenir des agro-obligations?

M. Pelissero: Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais répéter encore une fois que l'agro-obligation n'est pas une panacée. Il pourrait y avoir, comme l'a suggéré M. Fraleigh, un moratoire, combiné à une agro-obligation . . . Je pense qu'il faut avoir un ou des programmes suffisamment souples pour répondre aux besoins individuels.

Nous avons pu constater avec le projet pilote de Grey-Bruce, ou avec le Service de consultation financier pour les agriculteurs, auquel nous participons en collaboration avec la Fédération ontarienne des agriculteurs chrétiens, le ministère de l'Agriculture et le chapitre ontarien de l'Association des banquiers canadiens, que lorsque les gens, créanciers et débiteurs, cherchent ensemble une solution, ils la trouvent. Le Service de consultation financière pour les agriculteurs a obtenu des réductions de dettes, et la plupart des institutions financières ne voudraient pas que cela se sache. Je pense qu'il faut être aussi souple que possible.

[Texte]

Sure, there has to be some overall criteria, but if you try to dot all the i's and cross all the t's, then all it is going to amount to is an individual sitting down and saying they do not fall within the mandate or the criteria so they are sorry, and see that is not good enough. What I am saying is that we have to be innovative, forward-thinking and take some chances. I think it is an investment that is well worthwhile for the Canadian consumer as well.

Mrs. Pyke: I think FCC, or any loan operation, has to target the size of the market they want. They have fallen from 70% on long-term loans down to around 20%. The last time we applied for an FCC loan, there was a subsection 12.(2) that said if you have over \$250,000 in assets you do not get your foot in the door. That amount has been raised up to \$450,000 or whatever, but it is still very arbitrary. It does not look at debts, it does not look at anything; it just says if you have that many assets, no matter how much the leverage, you do not get in. I think FCC has to sit down and say what share of the market they can reasonably aspire to helping, and to what degree that market will encompass people who are producing x amount of food. In other words, are they going to remain as a lender of last resort and take the business the banks do not want, or are they going to get in there more aggressively and try to round out their portfolio? Then, having set those criteria, it comes down to dollars, and a first-come, first-served basis. That is about it, but I think farmers will not put up with the first-come, first-served basis if we are only talking about two out of every one hundred people who darken the Farm Credit Corporation's door. I think that is the only reasonable way it can be done.

Mr. Pelissero: I would think the operation would have to show potential, and you can define potential as whatever you want, but there is a question that goes beyond that. What do we do with those individuals who we are not able to keep in business, in terms of the social cost to the whole of Canada, in terms of unemployment, and job re-training? Those are additional questions, and definitely questions that have a ripple effect. This is something which we, as an organization, are just starting to address.

• 1215

It seems it has come full circle as an organization for the federation which initially was concerned about social concerns, and we seemed to drift towards economic concerns, and now we are seeming to drift back towards both economic and social concerns and the social costs of putting an individual who has been on the family farm for three and four generations and has done it the same way as his father or grandfather has done it, and is finding he or she is not able to make it. It has a great social cost as well. If you have not seen the movie, *Country*, and you get a chance to go and see it, I strongly recommend it.

Mr. Hovdebo: Last night we had the Canadian Cooperative Credit Society in. They told us that in Saskatchewan, where they have been doing a farm... 30% of their portfolio in Saskatchewan is farm loans. They have increased the pay-back level in the last year, even under the major recession there. I

[Traduction]

Bien sûr, il faut avoir des critères généraux, mais si vous essayez de régler tous les détails, l'agriculteur s'entendra dire que son cas ne répond pas aux critères, ou au mandat et donc, nous sommes désolés, mais... et ce n'est pas suffisant. Nous devons faire preuve d'imagination, être prêts à prendre des risques. Je pense que l'investissement en vaut la peine, également pour le consommateur canadien.

Mme Pyke: Je pense que la SCA, ou toute autre institution de crédit, doit définir le marché auquel elle s'adresse. La Société détenait 70 p. 100 des prêts à long terme, elle n'en a plus que 20 p. 100. La dernière fois que nous nous sommes adressés à la SCA pour un emprunt, on nous a dit qu'en vertu de l'alinéa 12(2), toute personne qui avait plus de 250,000\$ en biens ne pouvait obtenir un prêt. Le plafond a depuis été relevé à 450,000\$, ou quelque chose comme ça, mais c'est encore très arbitraire. On ne tient pas compte des dettes, ni de quoi que ce soit; si vous valez tant, vous n'êtes pas admissible, quel que soit le facteur d'accroissement. Je crois que la SCA doit décider quelle part du marché elle peut raisonnablement espérer servir, et dans quelle mesure ce marché comprendra les gens qui produisent tant. Autrement dit, veut-elle demeurer un prêteur de dernier recours et se contenter de la part dont les banques ne veulent pas, ou va-t-elle se montrer plus dynamique et essayer d'arrondir son portefeuille? Une fois qu'elle aura établi ses critères, c'est une question de dollars, et les premiers arrivés seront les premiers servis. C'est à peu près tout, mais je ne pense pas que les agriculteurs accepteront le principe du *premier arrivé, premier servi* si cela ne s'adresse qu'à 2 p. 100 des gens qui attendent à la porte de la Société du crédit agricole. Je pense que c'est une solution tout à fait raisonnable.

M. Pelissero: Il faudra, je suppose, prouver que l'exploitation a un certain potentiel, et l'on peut définir le potentiel comme on veut, mais le problème va plus loin. Que fait-on de ces gens qui ne peuvent pas s'en sortir, qu'en est-il du coût social pour l'ensemble du Canada, au niveau du chômage, de la formation professionnelle? Voilà d'autres questions, qui ont certainement des effets en cascade, et auxquelles notre association vient tout juste de s'attaquer.

Il semble que nous ayons fermé le cercle. La Fédération se préoccupait au départ de questions sociales, puis elle a semblé s'intéresser davantage aux questions économiques, et il semble que nous revenions maintenant sur les préoccupations socio-économiques, et ce que cela représente du point de vue social, de voir un agriculteur qui exploite la ferme familiale, comme l'ont exploité son père ou son grand-père avant lui, pendant trois ou quatre générations, et qui s'aperçoit qu'il ne peut plus s'en sortir. Le coût social est très élevé. Si vous n'avez pas vu le film *Country*, je vous recommande vivement d'aller le voir.

M. Hovdebo: Nous avons entendu hier soir les représentants de la *Canadian Cooperative Credit Society*. Ils nous ont dit qu'en Saskatchewan, où les prêts aux agriculteurs représentent 30 p. 100 de leur portefeuille, ils ont augmenté le niveau de remboursement l'an dernier, en dépit de la récession que

[Text]

am saying this because it backs up your approach. They figure the main reason it has happened is, they have sat down with farmers and worked out the possibilities of pay-back under the circumstances in which they found them, on an individual basis. The process all across Saskatchewan has resulted in a better pay-back structure in the last year than they have had in the years before. This is very surprising because last year was a bad year in Saskatchewan.

There is another targeting which you implied and I am wondering about it, and that is, the targeting of the people who buy bonds. You suggested there are people out there who want to buy bonds because they want to help agriculture. It has come up a couple of times, the possibility of bonds or targeting certain groups, such as farmers, for instance. The statistics show that there is—what is it?—\$4 billion worth of savings among farmers. Had you considered that? Or another targeting has been the people who might have to pay capital gains. You are suggesting the abolition of capital gains and maybe you would not want to comment on it. Have you tried looking at targets of where you get the money?

Mrs. Pyke: Initially, when we first started to develop it, we came to the conclusion it should be more widespread across the general populace, and not restricted in some way, so it could be retiring farmers who are buying the agri-bonds, or the capital gain portion when they sell their farm could be put into an agri-bond. We felt maybe now, with land values and capital values turning around drastically, depending on how low they go, we felt there was not sufficient money on a regular basis in the farm community to refinance agriculture in that way. We wanted an opportunity to involve Canadians generally, rather than restrict it to . . . But I realize that initially an awful lot of people felt that was what an agri-bond was, but the position of the OFA has always been that agri-bonds be sold to the general population and not confined to the retiring farmers.

Mr. Hovdebo: The 120,000 RRSP . . .

Mrs. Pyke: Yes.

Mr. Hovdebo: —does target that particular group. And it is really what you would be doing if you were targeting that group, you would just be replacing the RRSP to some extent with an agri-bond which might not have the same kind of restriction.

Another comment I want to make. One of the comments we found when we were down south of the border was the treasury people there told us that for a billion dollar issue, they considered their loss—as treasury loss, government loss of income—was about \$650 million over a 20-year bond, was it, or 30?

The Chairman: Over a 20-year period.

Mr. Hovdebo: Over a 20-year period they had lost \$650 million. They also told us in almost the same breath—not the same people—they had a leakage with brokerage fees and sale and resale and discounted bonds of another 15%. And then they came to the logical conclusion which said under those circumstances it would be better for them to pay every farmer

[Translation]

connaît la région. Je le signale, parce que cela semble appuyer votre point de vue. Ils pensent que cela a été possible, parce qu'ils ont calculé avec chaque agriculteur, ce qu'il pouvait rembourser compte tenu des circonstances. Cette méthode a permis d'avoir dans toute la Saskatchewan une meilleure structure de remboursement que par les années précédentes. C'est très surprenant, parce que l'année dernière a été très mauvaise en Saskatchewan.

A propos des agro-obligations, vous avez dit également qu'il faut décider à quels acheteurs elles s'adressent. Vous avez dit que certaines personnes veulent acheter des obligations parce qu'elles veulent venir en aide au secteur agricole. Vous avez mentionné à plusieurs reprises la possibilité de réserver les obligations à certains groupes, comme les agriculteurs, par exemple. D'après les statistiques, les agriculteurs détiendraient, combien est-ce? Quatre milliards de dollars d'épargne. Y avez-vous songé? Elles pourraient également s'adresser à ceux qui doivent payer un impôt sur les gains en capital. Vous préconisez l'abolition des gains en capital, et vous préférez donc peut-être ne pas en parler. Avez-vous essayé de voir où on pourrait aller chercher l'argent?

Mme Pyke: Au départ, lorsque nous avons commencé à élaborer la proposition, nous avons décidé que cela devrait s'adresser à la population en général, sans restrictions, sans que cela soit réservé au fermier qui prend sa retraite, ou à celui qui vend son exploitation et qui pourrait acheter une agro-obligation avec le gain en capital qu'il réalise. Maintenant, avec le renversement du prix des terres et de la plus-value, selon qu'elle continue à baisser, nous estimons qu'il n'y a peut-être pas assez d'argent dans la communauté agricole pour songer à ce mode de financement. Nous voulons que tous les Canadiens puissent participer, plutôt que de limiter . . . Je sais qu'au départ, bien des gens ont vu les agro-obligations comme cela, mais la FOA a toujours estimé que les agro-obligations devaient s'adresser à tous, et non seulement aux agriculteurs qui prennent leur retraite.

Mr. Hovdebo: Le REÉR de 120,000\$. . .

Mme Pyke: Oui.

Mr. Hovdebo: . . . s'adresse à ces gens-là. Si les agro-obligations étaient réservées aux mêmes groupes, elles remplaceraient en fait, dans une certaine mesure, le REER, tout en n'ayant pas le même genre de restrictions.

Je voudrais faire une autre observation. Lorsque nous sommes allés aux États-Unis, les représentants du Trésor américain nous ont dit que pour une émission d'un milliard de dollars, ils estimaient la perte pour le gouvernement, le manque à gagner, à environ 650 millions de dollars pour une émission de 20 ans, ou était-ce de 30?

Le président: Sur une période de 20 ans.

Mr. Hovdebo: Sur une période de 20 ans, la perte serait donc de 650 millions de dollars. Ils nous ont dit presque du même souffle, mais ce n'étaient pas les mêmes interlocuteurs, que les frais de courtage, la vente et la revente, et les obligations vendues au rabais entraînaient une perte supplémentaire de 15 p. 100. Ils en sont alors venus à la conclusion logique que, dans

[Texte]

who wants a bond the cash, and say, do not come near us again.

• 1220

That is one of the arguments that is going to be against it. I know it is not necessarily your problem, but it is a problem with which I guess the government is going to have to deal.

Mrs. Pyke: We would like an opportunity to see the report. If you people have tabled a report based on what you learned in the States, we would appreciate an opportunity to review those figures and answer them. We are of the belief that we can do a better job here in Canada and that those bad examples only serve to be learned from as opposed to throwing out the concept altogether.

The Chairman: I think to be fair the big problem . . .

An hon. member: Is with agri-bonds.

The Chairman: Yes. A big problem in the United States is separating agri-bonds from the regular . . .

Mrs. Pyke: Municipal.

An hon. member: Exempt.

The Chairman: —exempt tax financing by municipalities and states and so on generally, industrial revenue bonds. It would seem that in the United States there has been a pollution of the market. People have issued these bonds, regardless, generally across the country. After all, the states never pay any penalty for issuing them. They are responsible for the bond and the certification. The raid is totally on the federal treasury.

In Canada we would have a raid on the provincial treasury as well as the federal treasury. That feature alone would have some tendency to control the issue.

The effect in the United States is that the difference between a tax exempt and a taxable bond is as close as 200 basis points on a government guarantee. So, for example, if a government bond would sell at 12% taxable it would sell at 10% not taxable. The damage, as you can appreciate, in terms of leakage is dramatic. They are now being sold to people who pay as little as 20% as an average taxable payment.

An hon. member: Could you give us some examples?

The Chairman: There are really hideous examples of tax evasion that just would be unacceptable to anybody who had any recognition of the national revenue.

Mr. Pelissero: I think, as you point out, it is hard to draw a comparison for a couple of reasons. The taxation system is different; the system of government is different; the banking system is different in terms of—you only have to look to the States—the number of rural banks that are in trouble. But we also should point out that we are talking about a tax credit, not a tax exemption.

[Traduction]

ces circonstances, il aurait été préférable de donner de l'argent comptant à tout fermier qui demandait une obligation, en lui disant qu'on ne voulait plus le revoir.

C'est l'un des arguments que l'on va opposer au concept. Je sais bien que ce n'est pas nécessairement votre problème, mais le gouvernement va devoir en tenir compte.

Mme Pyke: Je voudrais pouvoir étudier le rapport. Si vous avez déposé un rapport à la suite de votre voyage aux États-Unis, nous aimerions pouvoir l'examiner et y répondre. Nous pensons que nous pouvons faire mieux au Canada, et que ces exemples doivent nous servir de leçon, plutôt que de nous faire rejeter l'idée.

Le président: Pour être juste, je pense que le grand problème . . .

Une voix: Ce sont les agro-obligations.

Le président: Oui. Le gros problème, aux États-Unis, c'est de faire la distinction entre les agro-obligations et . . .

Mme Pyke: Municipal.

Une voix: Exempté.

Le président: . . . le financement fiscal exempté des municipalités et des États, des obligations de revenu industriel. Il semble qu'aux États-Unis le marché soit pollué. Les gens ont émis des obligations à tort et à travers, dans tout le pays. Après tout, les États ne sont pas pénalisés pour ces émissions. Ils sont responsables de l'obligation et du certificat. C'est le Trésor fédéral qui paie la facture.

Au Canada, les provinces y perdraient en même temps que le Trésor fédéral. En soi, cela devrait entraîner un certain contrôle des émissions.

Le résultat, aux États-Unis, c'est qu'il y a une différence de près de 200 points de base sur la garantie de l'État entre une obligation exonérée et une obligation imposable. Donc, par exemple, une obligation du gouvernement qui se vendrait à 12 p. 100 si elle est imposable, se vendra à 10 p. 100 non imposable. Comme vous pouvez le constater, la perte est très importante. Elles se vendent maintenant à des gens qui paient à peine 20 p. 100 en moyenne pour l'impôt.

Une voix: Pourriez-vous nous donner des exemples?

Le président: Ce sont en fait des cas hideux d'évasion fiscale tout à fait inacceptables pour quiconque a le moindre respect pour le revenu national.

M. Pelissero: Je crois, comme vous l'avez fait remarquer, qu'il est difficile de faire une comparaison, pour plusieurs raisons. Le système fiscal n'est pas le même; le système gouvernemental n'est pas le même; le système bancaire, du point de vue du nombre de banques rurales en difficulté. Mais je dois également vous faire remarquer que nous parlons d'un crédit d'impôt, et non d'une exonération.

[Text]

The Chairman: But that does not really make any difference. Credits tend to give a benefit to lower income average filers. Exemptions tend to give the leakage to higher income average or tax filers, but nonetheless the leakage is the same. Indeed, the leakage on the credit could well be far in excess of the leakage on the deduction simply because of numbers. That is the first thing.

Secondly, one of the problems you must realize any government faces with tax exempt financing is where we stop. If agriculture, why not underdeveloped parts of the country for regional expansion? If regional expansion, why not small business? If small business, why not homeowners? And away we go. If you recall, we did at one time propose essentially tax deductibility of mortgage home interest.

I just throw that out as our problem. I think that is what you all have to admit, right?

Mr. Pelissero: Sure. It is our problem in the sense that we see it as an investment in agriculture. The ripple effects that the agri-food industry has on the rest of the country in terms of one in five jobs can be directly tied to the agri-food industry so any investment in agriculture has a spin-off benefit for the rest of the consumers. As Harry pointed out earlier, we have never spent less of our disposable income on food. It frees us up to spend more of our disposable income on clothes, manufactured goods, housing, whatever. That is the bottom line. I realize that consumers will never pay more than they have to for anything whether it is food or clothing. So how do we develop a system that ensures that takes place and yet it is not at the direct expense of our primary producers?

You only have to look to the United States or the European Common Market where their primary producers are heavily subsidized. You only have to look to the United States in terms of what President Reagan is trying to do in slashing the deficit. In my mind, it is not so much a fact that it is agriculture that happened to be the first run at his budget. The Senate and the Congress both passed generous farm aid bills, but he took a stand and said: No, I am not going to give an inch in my budget. So it is not that it is agriculture as much as it is the first end-run around his budget. He is not standing for re-election. He is finished in the sense of not being able to run again, but there are Senators and Congressmen down there who have to stand for re-election within the next two years, and that is where the politics of it enters. Who is suffering in the meantime, whether it is the farmers in the United States or farmers in Canada?

• 1225

So I think we need to try and divorce ourselves a little when you start talking about agri-bonds and some of the proposals in the United States.

Mr. Zwerver: Just to follow up on your comment, Mr. Chairman, I think it is important to recognize that the absolute number of dollars and the percentage of the budget of

[Translation]

Le président: Mais il n'y a pas une grande différence. Les crédits tentent à avantage les contribuables à plus faible revenu. Les exonérations sont plus avantageuses pour les revenus plus élevés, mais la perte est la même. En fait, le crédit pourrait même être beaucoup plus coûteux que l'exonération, en raison du nombre. C'est la première chose.

Deuxièmement, il faut bien comprendre que pour un gouvernement, il est difficile de décider jusqu'où il doit aller avec le financement exonéré. Si on le fait pour l'agriculture, pourquoi pas pour l'expansion régionale dans certaines parties défavorisées du pays; si on le fait pour l'expansion régionale, pourquoi pas pour la petite entreprise; si on le fait pour la petite entreprise, pourquoi pas pour les propriétaires de maison? Et ainsi de suite. Vous vous souvenez peut-être que nous avions à un moment donné proposé de défaucher l'intérêt sur les hypothèques résidentielles.

Je vous signale simplement que nous avons ce problème. Vous le reconnaissiez, n'est-ce-pas?

M. Pelissero: Bien sûr. C'est notre problème, en ce sens que c'est un investissement dans l'agriculture. La situation de l'industrie agro-alimentaire se répercute sur l'ensemble du pays, puisque un emploi sur cinq en découle directement; donc, l'investissement dans l'agriculture présente des avantages pour tous les consommateurs. Comme l'a signalé Harry tout à l'heure, jamais nous n'avons consacré une aussi petite part de notre revenu disponible à notre alimentation. Cela nous permet de dépenser davantage en vêtements, en biens manufacturés, en logement, etc. Voilà le résultat. Je me rends compte que les consommateurs ne paieront pas plus qu'il ne faut, que ce soit pour l'alimentation ou l'habillement. Alors, comment faire pour que cela ne soit pas aux frais des producteurs?

Il suffit de voir ce qui se passe aux États-Unis, ou dans les pays du Marché commun européen, où les producteurs bénéficient d'importants subsides. Il suffit de regarder du côté des États-Unis et de voir ce que fait le président Reagan pour essayer de réduire son déficit. Cela ne tient pas tant au fait que ce soit l'agriculture qui a été le numéro un sur la liste au moment du budget. Le Sénat et le Congrès avaient adopté des projets de loi tout à fait généreux en matière d'aide agricole, mais le président a refusé catégoriquement de céder d'un seul pouce. Ce n'est donc pas tant parce que c'est l'agriculture en tant que telle, que parce qu'il faut absolument boucler le budget. Par ailleurs il n'a pas besoin de se représenter aux élections, de ce côté-là tout est fini, mais les sénateurs et les congressistes vont, eux, avoir à se représenter d'ici deux ans, et voilà où les considérations politiques entrent en jeu. En attendant, on peut poser la question de savoir qui en fait les frais, le fermier américain ou celui du Canada?

Je pense donc qu'il faut prendre un petit peu de recul lorsque l'on commence à parler des agro-obligations et des propositions qui ont été faites aux États-Unis.

M. Zwerver: Je voudrais répondre là-dessus, monsieur le président, et je pense qu'il est important de signaler que le gouvernement canadien ne consacre pas une partie importante

[Texte]

the Government of Canada that go into agriculture are very small. When you look at the returns on every dollar that is invested in agriculture through the total economy, it is one of the highest in Canada. The point has been made—and it has been made by the government itself in years past—that rather than seeing money put into agriculture as in fact being grants and give-aways and hand-outs it should be considered to be an investment in the economy of this country.

There are many aspects of agriculture where in fact agriculture supports the overall economic well-being of the country. Exports of grains from western Canada is a good example, grains that are used for various aid programs, grain that is sold below the cost of production.

One of the points made very often has been that if the farmer in fact was able to recover his true cost of production with some reasonable recognition for his labour then probably many of the things we are talking about now would be totally immaterial. The fact of the matter is that we have a system that does not allow you to do that. We certainly in the past have had a government policy that has supported a cheap food policy, and that is one of the reasons why we are in the situation we are in now.

We would suggest to you that those are issues the government has to look at as matters of broad policy—not just economic policy, not just agricultural policy, but it is a basic social policy issue, and as such needs to be addressed here but needs to be addressed in a lot of other places as well. We are talking about ways to make the system work so we will continue to be able to provide food, so we will continue to be able to make a contribution to the economy of this country and have a lasting agricultural industry.

The Chairman: Thank you. Unless anybody has more questions—I see that the time is moving along—may I thank you for a very, very excellent presentation and your ability to respond to some rather tough questions. I think you have certainly given us a new slant on section 31 that we will certainly, obviously, want to discuss. So on behalf of the committee may I thank you for your presentation and your well-thought-out brief.

Mr. Pelissero: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We are adjourned to room 253-D this afternoon for the Canadian Federation of Agriculture.

AFTERNOON SITTING

• 1533

The Chairman: We will continue this afternoon with our inquiry into tax issues concerning agriculture. Our witnesses this afternoon are the Canadian Federation of Agriculture. We have Mr. Don Knoerr, President; Brigid Pyke, First Vice-

[Traduction]

de son budget à l'agriculture, et en chiffres absolus, cela ne fait pas non plus beaucoup. Pourtant, si vous faisiez le calcul de ce que rapporte à l'ensemble de l'économie canadienne chaque dollar investi dans l'agriculture, vous vous apercevriez que c'est l'investissement le plus rentable au Canada. Certains ont déjà défendu la thèse—notamment le gouvernement des dernières années—selon laquelle les subventions à l'agriculture doivent être considérées comme un investissement qui bénéficie à toute l'économie du pays, et non comme une aumône perdue.

De bien des points de vue l'agriculture soutient l'ensemble de notre économie. Prenons l'exemple des exportations de céréales de l'Ouest, qu'il s'agisse des céréales des programmes d'aide les plus divers, ou de celles que l'on vend à perte.

On a souvent expliqué que si l'agriculteur pouvait récupérer tous ses coûts de production, en tenant également compte de la valeur de son travail, nos discussions d'aujourd'hui seraient sans objet. Il reste que notre système ne l'y autorise pas. Il est vrai que jusqu'ici la politique du gouvernement a été de faire baisser les prix du secteur alimentaire, et c'est en partie ce qui est à l'origine de notre situation actuelle.

Toutes ces questions doivent donc être reconsidérées dans le cadre d'une réflexion politique plus générale, dépassant le strict cadre économique ou agricole, c'est-à-dire dans le cadre d'une politique sociale globale; ces problèmes doivent être posés ici, mais également en bien d'autres lieux de discussion et de réflexion. Il s'agit de savoir comment nous réussirions à faire fonctionner notre système, afin de pouvoir continuer à nous nourrir, mais également de contribuer à l'essor de l'économie du pays tout entier, tout en préservant l'avenir de notre agriculture.

Le président: Merci. À moins que vous n'ayez d'autres questions à poser... Je vois que le temps presse... Je vous remercierai pour l'excellent mémoire que vous nous avez présenté, et pour la qualité des réponses que vous avez apportées à certaines des questions les plus difficiles. Vous nous avez permis de considérer l'article 31 d'un point de vue tout à fait neuf, dont nous rediscuterons certainement. Au nom du Comité, je vous remercie, pour cet exposé et pour cet excellent mémoire.

Mr. Pelissero: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous ajournons jusqu'à la séance de cet après-midi dans la salle 253-D; notre témoin sera la Fédération canadienne de l'agriculture.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous reprenons cet après-midi notre étude des questions fiscales relatives à l'agriculture. Nos témoins sont les représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture: M. Don Knoerr, président, M^{me} Brigid Pyke, première vice-

[Text]

President; Paul Emile St-Pierre; Bill Strath; and Margery Bursa.

We have your brief and we thank you for it. I would like to append the brief to today's proceedings and deem the brief as read in full, if that would be satisfactory, Mr. Knoerr. If that is satisfactory, you could more or less summarize what you have to say, give us your recommendations on the three principal issues before us, and then we could open the matter up to questioning.

Mr. Don Knoerr (President, Canadian Federation of Agriculture): Thank you, Mr. Chairman. I just would like to mention that along with Dr. Margery Bursa from our staff we also have David Kirk.

I will attempt to summarize effectively and still be reasonably brief, Mr. Chairman.

As we state in the introduction of our brief, the priority issue among the three that are being addressed by this committee surely is farm credit. To give you an idea of why credit is such a serious problem, we have a little calculation where we show that if you look at the net farm income before deducting interest, the cost of interest charges to farmers is equivalent almost to 45% of that figure. Even if you adjust that figure for the inventory reduction, that cost is still 35% of the total figure. The total \$3.8 billion figure, including the inventory reduction, is 29% lower in real terms than in 1979, and the projections for 1985 for realized net income show little change. Current inflation will erode the real value of that figure also.

• 1535

Although we do not know which profits are right, the general outlook being given for the industry beyond 1985 is not encouraging, and it is a sharp contrast to the types of predictions profits were given a decade ago in the 1970s. Not only is agriculture facing very difficult times, but these difficulties are of a nature that can prove persistent and have profound implications for the very structure of our farm and rural economy, implications that affect not only the family farm structure but the large supply and processing sector that serves farmers in the many cities and towns and the rural parts of this country. Much is at stake when we discuss the three issues before us.

More specifically on the question of farm credit, attention must focus on the massive dimensions of the interest payments in relation to the overall returns to the industry. Some 75% of that cost is borne by one-third of commercial farmers, and we have already seen that it is a large cost for us as a group. The Farm Credit Corporation survey shows that the group involved is younger than the average and more productive than the average, measured by their output/assets-employed ratio.

This group of distressed farmers, young and productive, is not overcapitalized in terms of efficiency; they are simply overindebted in relation to their ability to cope with high interest costs in relation to current farm prices. You have all heard the

[Translation]

présidente, M. Paul Emile St-Pierre, M. Bill Strath, et M^{me} Margery Bursa.

Nous avons reçu votre mémoire d'avance et nous vous en remercions. Avec votre accord, monsieur Knoerr, je puis le faire annexer au compte rendu des témoignages et délibérations d'aujourd'hui comme ayant été lu. Il ne vous resterait plus qu'à le résumer, toujours si vous êtes d'accord, en insistant sur vos recommandations concernant les trois points qui nous préoccupent le plus. Ensuite, nous pourrions vous poser nos questions.

M. Don Knoerr (président, Fédération canadienne de l'agriculture): Merci, monsieur le président. Je voudrais d'abord indiquer qu'en plus de M^{me} Margery Bursa, il y a M. David Kirk, qui fait aussi partie de notre personnel.

Je veux bien essayer de résumer notre mémoire, monsieur le président.

Comme nous le disons dans notre introduction, la question primordiale qui est soumise au Comité est la question du crédit agricole. Pour vous donner une idée de l'ampleur de ce problème, nous avons effectué un petit calcul, qui révèle que le coût de l'intérêt payé par les agriculteurs équivaut à presque 45 p. 100 de leurs revenus nets. Même en tenant compte de la réduction des stocks, c'est encore 35 p. 100. Et le revenu net réalisé de 3.8 milliards de dollars, compte tenu de la réduction des stocks, est de 29 p. 100 moindre qu'en 1979 en chiffres réels, les projections pour 1985 laissent entrevoir peu de changement au chapitre de ce revenu net réalisé. L'inflation actuelle diminue la valeur réelle des chiffres.

Nous ne savons pas quelle marge de profits pourrait être considérée comme raisonnable, mais les perspectives agricoles au-delà de 1985 ne sont pas encourageantes. Elles vont définitivement à l'encontre des prévisions optimistes d'il y a 10 ans. Non seulement l'agriculture traverse actuellement une période difficile, mais aussi, ces difficultés, de par leur nature, risquent de persister et d'avoir de profondes répercussions sur la structure même de notre économie agricole et rurale, sans compter le vaste secteur d'approvisionnement et de transformation qui dessert les agriculteurs dans les villes et les villages de même que dans les régions rurales du pays. Donc, l'enjeu est grand.

En ce qui concerne la question du crédit agricole elle-même, il y a lieu de concentrer sur l'ampleur considérable des paiements d'intérêts par rapport au rendement global de l'industrie. Soixante quinze p. 100 environ des frais d'intérêts sont assumés par le tiers des agriculteurs commerciaux. Nous avons déjà vu le fardeau que ces paiements constituent. Par ailleurs, comme l'indique une enquête de la Société de crédit agricole, les agriculteurs visés sont plus jeunes que la moyenne et plus productifs du point de vue du rapport production—bien employé.

Ces agriculteurs en difficulté n'ont pas un capital trop élevé par rapport à leur efficience, comparativement aux autres agriculteurs commerciaux. Ils sont simplement trop endettés, incapables d'assumer des frais d'intérêts élevés avec les prix

[Texte]

FCC estimates of the number of farmers in financial stress, perhaps 40,000 in severe stress and 19,000 in significant stress. These are large and troubling figures.

Agriculture's return on investment simply will not support interest charges at the present level, levels that represent real interest rates of perhaps 8% at this time, and in very recent times, we have seen real interest rates substantially higher.

Our industry is not homogenous. Truly two-thirds of our commercial farmers are lightly indebted with no more than 10% of their total investment, and if were not for this group, the conditions would be much more catastrophic than they currently are. It is perhaps worth noting that the FCC survey shows some \$40 billion of assets employed that take the form of buildings, equipment, livestock and inventory. Even a 5% return on this investment, which excludes land altogether and which must be paid for and replaced, comes to \$2 billion. Allocate another mere \$12,000 labour return to the 240,000 self-employed man-years shown by the labour force, and it comes to \$2.8 billion, and essentially all of the \$4.9 billion, before interest payments, of 1984 net farm income is accounted for. There is obviously a negative return on farm land nationally.

The CFA is asking the government to provide interest rate relief to farmers in substantial amounts to help stem the increasing tide of farmers being forced to the wall. It is hard perhaps to calculate what this bill should be. Like many others, we have taken a ball-park run of it, starting with the \$20 billion total debt of farmers, making adjustments for high-equity farmers, existing provincial programs and some who can survive even if it is going to be painful without further assistance. We come to a point where we say we cannot see that we could place the need for assisted credit, at a rate of subsidy of about 5%, on less than \$4 billion or \$200 million per annum costs in terms of immediate and urgent federal responsibility. In our view, this is not a large amount of money when viewed properly in terms of the benefits and risks involved.

There is no question that the expenditure has to be targeted, particularly if you view the current financial situation in Canada. In broad terms, the criteria that we believe should be met are that we should meet the needs of essentially viable and productive enterprises for whom the level of interest rates is the last large straw, no matter what the belt-tightening.

Exploratory suggestions of how a subsidy might be applied have been calculated by the Farm Credit Corporation. I would assume that you, like the Agriculture committee, have perhaps discussed those with them.

• 1540

These suggestions give rise to certain observations in our mind. We are skeptical of the sliding scale of subsidy rates that are suggested, in that in our view all need a 5% subsidy, while at the same time a subsidy near that level was suggested

[Traduction]

agricoles actuels. Les chiffres de la SCE sur le nombre d'agriculteurs en difficultés financières sont connus, 40,000 seraient touchés; 19,000 sérieusement. C'est troublant.

Le rendement des investissements agricoles ne permet tout simplement pas d'absorber des frais d'intérêts aussi élevés, des frais qui représentent des taux d'intérêts réels de 8 p. 100 environ en ce moment-ci, et encore récemment ils étaient considérablement plus élevés.

Le secteur agricole n'est pas homogène. Il est vrai que les deux tiers des agriculteurs commerciaux sont relativement peu endettés: leur taux d'endettement est d'au plus 10 p. 100. S'ils n'étaient pas là pour faire baisser la moyenne, la situation serait encore plus catastrophique. Il convient cependant de noter que l'enquête de la SCA montre qu'environ 40 milliards de dollars de biens employés prennent la forme de bâtiments, de matériel, de bétail et de stocks. Un rendement, ne serait-ce que de 5 p. 100 sur cet investissement, qui comprend des biens qu'il faut payer et remplacer, mais qui exclut les terres, représente une somme de 2 milliards de dollars. Si l'on ajoute à cela 12,000\$ au titre de la rémunération des travailleurs qui sont à leur propre compte, cela représente 240,000 années-personnes, 2.8 milliards de dollars, on peut justifier presque la totalité du revenu agricole net de 4.9 milliards de dollars en 1984, avant les paiements d'intérêts. Le rendement des terres agricoles à l'échelle nationale est donc négatif.

La FCA demande au gouvernement d'accorder des subventions aux agriculteurs afin d'aider à enrayer la vague de faillites agricoles provoquée par des taux d'intérêts excessifs. Comme à peu près tout le monde, la FCA a essayé de calculer le coût d'une telle aide. Elle est partie du principe que les dettes agricoles totalisent environ 20 milliards de dollars. Elle a essayé de tenir compte des agriculteurs qui ont des avoirs propres élevés, de ceux qui n'ont pas besoin d'aide, du fait qu'il y a déjà eu des programmes provinciaux. À un taux de subvention d'environ 5 p. 100, au titre du crédit assisté, elle en est arrivée à au moins 4 milliards de dollars ou à 200 millions de dollars par année. Ce serait l'aide immédiate et urgente que sera appelé à fournir le gouvernement fédéral. La fédération estime que ce n'est pas beaucoup compte tenu des avantages.

Compte tenu de la conjoncture actuelle, cette aide devrait être apportée de façon sélective. Les critères devraient consister à satisfaire les besoins d'entreprises essentiellement rentables et productives pour lesquels les niveaux des taux d'intérêts représentent actuellement la dernière goutte qui risque de faire déborder le vase, peu importe les tentatives de se serrer la ceinture.

D'autres suggestions sur la formule des subventions ont été faites par la Société de crédit agricole. Je suppose que le Comité de l'agriculture a eu l'occasion d'en discuter avec les représentants de la Société.

Nous avons certaines observations à faire concernant cette suggestion. Nous sommes sceptiques à l'égard de l'échelle progressive préconisée pour les taux de subventions proposées. D'après nos critères, le taux de subvention doit être de 5 p. 100

[Text]

for degrees of stress that probably represent non-viability in any case, subsidy or no subsidy. In other words, we are saying that sliding scale, inversely related to equity, does not necessarily target the money where it most effectively will serve the farmers who will benefit and indeed survive.

It is the thrust of our recommendation that subsidy be targeted where it will do the most good. This involves the application of judgment. The exercise of such judgment is not an attractive prospect, but it has to be done, we suggest with help from competent advisory groups or committees.

Our proposals in our mind represent an essential protection against social and economic costs in disrupted rural communities, welfare, and job loss. One must offset the value of this protection against the costs of the programs we propose.

The policy of the Canadian Federation of Agriculture on the application of a federal farm credit program has the following specific elements:

1. The provision of credit to beginning farmers with major borrowing requirements and family enterprises with major borrowing requirements for new investment for efficient operation, at the affordable 3% to 4% real interest rates we previously mentioned.
2. Provision of refinancing or rate reduction through subsidy for very hard pressed farmers with otherwise viable operations for whom interest rate relief is required and likely to be effective for survival.
3. On a broader basis, the utilization of the FCC as the major primary lender for long-term credit, but with an interest rate policy that attempts to avoid charging periodic excessive interest rates by general interest rates adjustment to both old and new borrowers. The concept here is to provide affordable and secure credit on a long-term amortized schedule, but with the necessary flexibility to smooth out sharp interest rate variations that without some blending policy will make winners and losers out of farmers more as a matter of good or bad luck rather than good or bad management.
4. The FCC must be returned to its proper place in the farm credit picture. It is not satisfactory that it be made a lender of last resort, especially when at the same time it is required to absorb any losses by charging higher rates to all its lenders to meet the costs of increased risk. This is an unfair and illogical policy. It is the whole thrust of this paper that the federal government have a farm credit policy that is long-term—and I think that term needs much emphasis—and developmental in its outlook; that it have a policy that gives a central role to the FCC; that it recognizes and responds to the special nature of farm credit needs, and that it has the resources and expertise to play this role. A substantial part of our present credit troubles are undoubtedly attributable to the decision to

[Translation]

pour tout le monde. Or, il est proposé d'accorder des subventions à un niveau qui n'a plus rien à voir avec la rentabilité, avec ou sans subventions. Selon nous, l'utilisation de l'échelle progressive, inverse proportionnelle à l'avoir propre, ne constitue pas la bonne façon de canaliser les subventions vers les agriculteurs qui risquent d'en profiter le plus et de survivre.

L'idée-force de notre recommandation, c'est que le programme de subvention doit s'adresser à ceux qui risquent de les mettre à profit le mieux. C'est un processus qui implique une part de jugement. Pour nous, ce n'est pas nécessairement une perspective attrayante, mais c'est la seule solution, peut-être en faisant appel à des groupes ou à des comités consultatifs compétents.

Nos propositions représentent une protection essentielle contre les coûts socio-économiques auxquels il faudrait faire dans les collectivités rurales bouleversées, sous forme de paiement de bien-être social et de perte d'emploi. Il faut examiner la valeur de cette protection en regard du coût du programme que nous proposons.

La politique de la Fédération canadienne de l'agriculture en ce qui touche l'application du programme fédéral de crédit agricole comporte les éléments suivants:

1. L'octroi de prêts aux agriculteurs débutants qui ont d'importants besoins d'emprunts, ainsi qu'aux entreprises familiales ayant d'importants besoins d'emprunt pour faire de nouveaux investissements destinés à rentabiliser leur exploitation, au taux d'intérêt réel abordable de l'ordre de 3 à 4 p. 100 déjà mentionné.
2. La possibilité d'un refinancement ou l'octroi de rabais d'intérêt au moyen de subventions, pour les agriculteurs en très sérieuses difficultés, dont l'exploitation pourrait être rentable et qui ont besoin d'un dégrèvement d'intérêt pour survivre.
3. De façon plus générale, le recours à la SCA comme principale source de prêts à long terme, avec, toutefois, une politique de taux d'intérêt permettant d'éviter dans la mesure du possible de réclamer périodiquement des taux d'intérêt excessifs en procédant à des réajustements généraux de taux d'intérêt tant pour les emprunteurs de longue date que pour les nouveaux. L'idée est d'offrir un crédit abordable et garant fondé sur une grille d'amortissement à long terme, mais comportant la soulesse nécessaire pour en éliminer les variations brusques qui, en l'absence d'un dosage approprié, font de la réussite beaucoup plus une question de chance que de bonne gestion.
4. La SCA doit reprendre la place qui lui revient dans le domaine du crédit agricole. Il n'est pas satisfaisant qu'on la cantonne dans un rôle de prêteur de dernier ressort, particulièrement lorsqu'on exige d'elle qu'elle recouvre toute perte en réclamant des taux d'intérêt plus élevés à tous les emprunteurs pour compenser les coûts des risques accrus. C'est là une politique d'affaire injuste et illogique. L'idée maîtresse du présent exposé est la nécessité pour le gouvernement fédéral de se doter d'une politique de crédit agricole à long terme, je souligne qu'il faut que ce soit à long terme, d'une politique expansionniste aussi, qui confère à la SCA un rôle de premier plan, adapté à la nature particulière des besoins de crédit agricole et impliquant les ressources et l'expertise nécessaires.

[Texte]

downgrade the role of the FCC, a decision that was implemented in the course of the 70s.

5. The FCC should be given the capability to provide a full credit service, short, immediate and long-term, on a package basis.

6. Agri-bonds, which we define as financial instruments by which lenders are given tax concessional or tax-free treatment of the interest rate, or a tax credit, in return for less than market interest rate. The money so lent would be dedicated to lending for agricultural purposes by the issuer of the bonds. This approach has substantial attractions, not the least of which is the recognition it gives, through the creation of financial instruments targeted to meet the problem, of the ongoing nature of those problems and the need for an established program to deal with them. We recognize there is a view that the direct subsidy is a more efficient, and in some respects a more precisely targetable means of providing a subsidy. We may have no objection to this course. If adopted, however, the government should ensure that whatever policy is adopted, it is one that recognizes the very fundamental and possible long-term need for selected interest shielding in the farming industry.

[Traduction]

Une bonne partie de nos difficultés actuelles en ce qui concerne crédit agricole sont indubitablement attribuables à la décision prise au cours des années 1970 de reléguer la SCA dans un rôle de second ordre.

5. On devrait donner à la SCA la possibilité d'offrir un service complet de crédit, c'est-à-dire des prêts à court, à moyen et à long terme.

6. La question des agro-obligations, maintenant, que nous définissons comme des instruments financiers en vertu desquelles le prêteur bénéficie d'un dégrèvement, d'une exonération ou d'un crédit d'impôt à l'égard des intérêts reçus pour compenser le fait que le taux d'intérêt est inférieur à celui du marché. L'argent ainsi prêté serait consacré à des prêts agricoles par l'émetteur des obligations. Cette approche comporte des avantages considérables. L'un de ces avantages, certes pas le moindre, c'est qu'elle reconnaît le caractère permanent du problème ainsi que la nécessité d'avoir à cette fin un programme établi. Ces instruments financiers ont une vocation précise. Nous avons par ailleurs entendu l'argument selon lequel des subventions directes seraient préférables, ce n'est pas une option que nous écartons nécessairement. Le gouvernement, cependant, s'il décide de s'engager dans cette voie, doit s'assurer que sa politique reconnaît le besoin fondamental et à long terme d'une protection sélective contre les taux d'intérêts dans le secteur agricole.

• 1545

Finally, a word about debt adjustment arrangements and financial counselling for farmers under financial stress. FCC appeal boards are receiving an enlarged mandate on the latter counselling aspect, and we are sure this is a useful move as far as it goes. However, of more innovative significance is the Grey-Bruce pilot project. A group has been established to consider applications, as we understand it, for review of the affairs of farmers in difficulty, for counselling and for proposing debt-adjustment arrangements between the farmer and his creditors on a voluntary basis. We support this concept.

We would support its rapid extension across the country, certainly in the absence of permanent legislation in this area. If voluntary arrangements on the Grey-Bruce pattern are to be put in place on a federal-provincial-producer basis, it is essential that all creditors involved are in a position to reach agreement on debt-adjustment arrangements on a voluntary, conciliated basis. For this purpose, government agencies, including the Farm Credit Corporation, must be given the capability to participate effectively. This may, Mr. Chairman, require some adjustments in their current mandate.

At the legislative level, the CFA supports legislation such as was proposed in Bill C-653 and its amendments to the Bankruptcy Act before the last Parliament:

Enfin, un mot au sujet des concordats et des services de consultation financière pour les agriculteurs en difficultés. Les comités consultatifs de la SCA se voient confiés un mandat élargi sur ce dernier point et nous sommes sûrs qu'il s'agit là d'une initiative utile. Toutefois, le projet pilote de Grey—Bruce présente un caractère plus innovateur. En vertu de ce projet, un groupe a été mis sur pied, d'après ce que nous croyons comprendre, pour examiner les demandes d'examen de la situation des agriculteurs en difficulté, ainsi que les demandes de consultation, et pour proposer des concordats entre les agriculteurs et leurs créanciers sur une base volontaire. Nous souscrivons à ce concept.

Nous serions en faveur de son extension rapide à l'échelle du pays, en tout cas en l'absence d'une législation permanente dans ce domaine. Ces mécanismes de conclusion de concordats sur une base volontaire, fondés sur le modèle de Grey—Bruce, doivent être mis en place grâce à une collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces et les producteurs, il est essentiel que tous les créanciers intéressés soient en mesure de donner leur accord au concordat sur une base volontaire et dans un esprit de conciliation. À cette fin, les agences gouvernementales, y compris la SCA, doivent avoir la possibilité de participer véritablement. Et cela implique, monsieur le président, une modification de son mandat.

Sur le plan législatif, la FCA appuie les mesures du genre de celles qui ont été proposées dans le projet de loi C-653 et dans les modifications à la Loi sur les faillites soumises au dernier parlement, à savoir:

[Text]

1. Give the farmer right of access to a process of debt-adjustment conciliation, through the courts or other mechanisms.

2. Give the courts a right, in the event of failure of the conciliation, to order adjustments in debt, interest rates, terms of repayment and so on. The limitation we would put on this is that debt reduction could not be imposed by the courts if it created an equity to the farmer.

On taxation of capital gains, The CFA has always taken the following position, broadly speaking. On the one hand, the most sympathetic treatment should be given to the problems of financing family farm transfers and the retirement needs of farmers, taking into account the heavy investment requirements of modern farming and the typically very low current income of farmers during their farming years. On the other hand, the CFA has never, in a majority, supported the simple forgiveness of capital-gains taxation as a matter of principle and because of its implications for unwanted tax sheltering and speculation.

The result has been policies of deferral in the form of rollovers on intergenerational transfer of farms and in the form of deferred realization of proceeds of sale through mortgages and IAACs. The scope and flexibility of the latter type of deferral has been reduced in recent times through a degree of capability which has been retained.

Our specific proposals to the committee in this regard are:

1. Indexation of the adjusted cost base of farm property by annual application of an inflation factor, such as the Consumer Price Index.

2. A once-in-a-lifetime exemption from taxable capital gains of \$100,000 to be available to bona fide farmers who have operated the land for 10 years or more, pro-rated by \$10,000 per annum for people who farm less than 10 years, providing the land remains in agricultural use.

3. Retention and amendment of the measure introduced in the December 1984 Amendment to the Income Tax Act, allowing full-time farmers to contribute up to \$120,000 of taxable farm capital gains to an RRSP on the sale of land they have farmed between 1972 and 1983, as now provided, except that:

(a) some provision for participation by part-time farmers should be included in this program of deferral of tax on capital gains, on the grounds that many serious young farmers start as part-time farmers and many others have farming and some other occupation as a regular way of life; the full-time farmer provision is too restrictive, but avoidance of capital gains of non-farmers is still a relevant consideration.

(b) The annual deferral entitlement of \$10,000 should be indexed from 1984 onward; otherwise, it becomes less and less valuable.

[Translation]

1. Donner à l'agriculture le droit de recourir à un processus de conciliation pour le rajustement de sa dette, c'est le concordat, par le biais des tribunaux ou d'autres mécanismes.

2. Donner aux tribunaux le droit, en cas d'échec de la conciliation, d'ordonner des concordats, des taux d'intérêt, des modalités de remboursement et ainsi de suite. La restriction que nous mettons est que la réduction des dettes ne devrait pas être imposée par les tribunaux si cela crée un actif pour l'agriculteur.

En ce qui concerne l'imposition des gains en capital, la FCA a toujours préconisé, de façon générale, que le financement des transferts d'exploitations familiales, ainsi que les besoins des agriculteurs sur le plan de la retraite, compte tenu des investissements massifs qu'exige l'agriculture moderne et du revenu généralement très bas que touchent les agriculteurs au cours des années où ils exercent leur profession, constituent des problèmes qui devraient faire l'objet d'un traitement fiscal plus avantageux. Par ailleurs, la FCA n'a jamais été d'accord majoritairement sur l'idée d'abolir purement et simplement l'imposition des gains en capital, par principe, et par crainte des abris fiscaux non voulus et de la spéculation.

Le résultat a pris la forme de politiques de report, de roulement en cas de transfert d'exploitations entre générations, de réalisations différencées du produit de la vente au moyen d'hypothèques et de CRVI. Il convient de noter que l'étendue et la souplesse de ce dernier type de report ont été restreintes il y a quelque temps. Mais il reste possible.

Nos propositions au Comité à ce niveau sont les suivantes:

1. L'indexation du prix de base rajusté de la propriété agricole grâce à l'application chaque année d'un facteur d'inflation tel que l'indice des prix à la consommation.

2. La possibilité pour les agriculteurs de bonne foi, qui ont exploité leurs fermes pendant au moins 10 ans, d'être exemptés une fois durant leur vie de l'impôt sur les gains en capital pour 100,000\$, le montant de l'exemption étant calculé en raison de 10,000\$ par année pendant 10 ans. Mais il faudrait que les fermes continuent d'être utilisées à des fins agricoles.

3. La conservation et la modification de la mesure introduite en décembre 1984 dans la Loi de l'impôt sur le revenu permettant aux agriculteurs à plein temps d'investir dans un REER des gains en capital agricoles imposables jusqu'à concurrence de 120,000\$ dans le cas de la vente de terres cultivées de 1972 à 1983, selon les dispositions actuelles, sauf que:

a) ce programme de report de l'impôt sur les gains en capital devrait prévoir une certaine participation pour les agriculteurs à temps partiel. En effet, un grand nombre de jeunes agriculteurs sérieux commencent à s'adonner à l'agriculture à temps partiel et beaucoup d'autres assurent leur subsistance en exerçant deux professions, l'agriculture et une autre. Les dispositions actuelles sont trop restrictives, mais il faut continuer d'essayer d'écartier les non-agriculteurs.

b) Le montant maximum pouvant être reporté chaque année, c'est-à-dire 10,000\$, devrait être indexé à compter de 1984, sans quoi il risque de perdre sa valeur réelle.

[Texte]

• 1550

4. The provisions that permit an intra-family transfer or sale of land, the capital gains to be spread out over 10 years, should be applied to non-family transfers. Currently the figure is five years, and we think there is an inequity there.

5. Regarding the *inter vivos* transfer of farm property within the family, it is CFA policy that subsection 73.(3) of the Income Tax Act be extended to provide a roll-over for all farm properties, including livestock, inventory and feeds, supplies and crops on farms held by individual proprietors. Individual proprietors are presently disadvantaged in that the roll-over provision applies only to land and buildings, whereas the shares of a family farm corporation, or interest in a partnership, which represent all of the assets, qualify in full for the roll-over.

In reference to the treatment of farm losses for taxation purposes, the Canadian Federation of Agriculture does not support the elimination of section 31 or paragraph 18.(1)(a) of the Income Tax Act. The CFA supports the intent of these provisions as they now exist in the legislation. We believe the problem, to the extent there is a problem, principally lies in the area of application and interpretation.

The specific principles the CFA supports in this matter are as follows:

(i) The legislation should support the efforts of beginning farmers who genuinely are endeavouring to make the business of farming a permanent part of their life, whether full-time or part-time. This objective is relevant to the application of both section 31 and to a lesser extent paragraph 18.(1)(a).

(ii) The legislation should avoid agriculture being used as a tax haven by those not actively engaged in farming for a livelihood.

(iii) The legislation should retain the principle that expenses are not deductible if the taxpayer is farming with no expectation of profit.

(iv) The legislation should place limits on the deductibility of losses by those for whom farming is not providing all or a chief source of their income and occupational endeavour.

(v) The legislation should avoid discriminating against the bona fide farmer while limiting the attractions for speculation and use of land for hobby purposes.

The CFA has been unable to arrive at a consensus on specific recommendations for modification of the present legislation. Where the organization has come out to date is to recommend retention of section 31 and paragraph 18.(1)(a) largely they are at this time, and that the administration of the legislation be the subject of careful monitoring to ensure the objectives set out in this submission are being met.

We do, however, have one procedural recommendation and one cautiously advanced recommendation for legislative changes:

[Traduction]

4. Les dispositions permettant un transfert ou une vente de terre au sein de la famille, le gain de capital qui pourrait être réparti sur 10 ans devrait être disponible aux transferts qui ne sont pas faits au sein de la famille. Cette période est présentement de cinq ans, et nous croyons que cela n'est pas équitable.

5. En ce qui concerne le transfert d'une propriété agricole entre vifs au sein de la famille, la politique de la FCA préconise d'étendre le paragraphe 73(3) de la Loi de l'Impôt sur le Revenu à tous les biens agricoles, y compris le bétail, les aliments, les approvisionnements et les récoltes détenus par un particulier. Les particuliers sont actuellement désavantagés du fait que la disposition concernant le transfert s'applique uniquement aux terres et aux bâtiments, alors que les participations dans une société agricole familiale, ou les intérêts dans une association, qui représentent tous les biens, sont admissibles en totalité aux fins du transfert.

En ce qui concerne le traitement des pertes agricoles aux fins de l'impôt, la Fédération canadienne de l'agriculture n'est pas en faveur de l'élimination de l'article 31 ou de l'alinéa 18(1)a de la Loi de l'Impôt sur le Revenu. La FCA approuve le but de ces dispositions telles qu'elles existent actuellement dans la loi. Nous croyons que le problème, dans la mesure où il en a un, réside dans l'application et l'interprétation.

Les principes auxquels la FCA souscrit à cet égard sont les suivants:

(i) La loi devrait soutenir les efforts des agriculteurs débutants qui s'efforcent vraiment de faire de l'agriculture un élément permanent de leur vie, que ce soit à temps plein ou à temps partiel. Cet objectif est pertinent aux fins de l'application de l'article 31 et, dans une moindre mesure, de l'alinéa 18(1)a.

(ii) La loi devrait interdire que l'agriculture serve d'abri fiscal à des personnes qui ne s'y adonnent pas activement pour assurer leur subsistance.

(iii) Le projet de loi devrait conserver le principe selon lequel les dépenses des contribuables qui s'adonnent à l'agriculture sans espérance de profit ne sont pas déductibles.

(iv) La loi devrait imposer des limites en ce qui concerne la déduction des pertes par les personnes dont l'agriculture n'est pas la source unique ou principale de revenu et l'occupation.

(v) Le projet de loi devrait éviter de faire de la discrimination à l'égard des agriculteurs de bonne foi, tout en limitant l'attrait que présente la propriété de terres agricoles à des fins de spéculation et de passe-temps.

La FCA n'a pas été capable d'en arriver à un consensus relativement à des modifications à la loi actuelle. Notre organisme a convenu jusqu'ici de recommander que l'article 31 et l'alinéa 18(1)a soient maintenus sous leur forme actuelle dans une large mesure, et que l'application de la loi fasse l'objet d'un contrôle minutieux afin que les objectifs énoncés dans le présent mémoire soient atteints.

Cependant, nous avons une procédure à proposer ainsi qu'un projet de modifications à la loi, que nous présentons avec prudence:

[Text]

First, that very serious consideration be given to making section 31 inapplicable to returns calculated on an accrual basis. In saying this, we would emphasize and caution that the cash basis of accounting option must be retained as an option for farmers.

Second, we do very seriously suggest an appeal review committee or committees be established to examine and make recommendations—not decisions—in disputed or judgmentally difficult cases. Farmers should have representation on these committees. The purpose should be to gain improved practical insight into the operation of the legislation, looking to its improved application in terms of principles involved and uniformity of application achieved. There should be periodic published reports of the committee's experience, findings and recommendations.

Mr. Chairman, hopefully this is a useful summation of our position and we would be very pleased to answer any questions. Thank you.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: I am delighted to join in welcoming the Canadian Federation of Agriculture to our meeting this afternoon. You certainly have a very extensive brief, especially dealing with the whole question of farm financing.

I will be interested when we get down to the sections dealing with capital gains in section 31 to determine whether Mrs. Pyke has her OFA hat on or her CFA hat on. But it is sort of like the federal and provincial Crown; I guess it is indivisible. So we will explore that later.

What I would like to deal with first, I think, is the question of the farm debt crisis. Although this committee, strictly speaking, in its reference from the House is not charged with dealing with it, I think we would be very remiss if we were not to deal with the farm debt crisis. I think there is general agreement around the table that in reporting on agri-bonds—if agri-bonds are not the solution to rescheduling or set-aside proposal for dealing with the farm debt crisis—we would be making alternative suggestions to agri-bonds and so responding and reporting to the House on the situation.

I would be interested to know, the last time we met with you—and it was under the distinguished leadership and chairmanship of the hon. member for Brandon—Souris in the Agriculture committee—you just had commented at that time about how unrepresentative and unfair a paper we had before us. I think we have put a question to the departmental people to ask them at one of our early meetings to respond to the criticisms the CFA had made because I think at first meeting . . .

I would be interested to know either from the chairman or from your delegation whether the Department of Finance has in fact prepared a report or summary to you or a response to the criticisms you made at the Agriculture committee meeting a couple of weeks ago concerning the white paper.

[Translation]

D'abord, il faudrait songer très sérieusement à faire en sorte que l'article 31 ne s'applique pas aux revenus calculés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Cela dit, nous insistons sur le fait que la méthode de comptabilité de caisse doit être conservée, comme option offerte aux agriculteurs.

Deuxièmement, nous suggérons très vivement de mettre sur pied un ou plusieurs comités d'appel pour examiner les affaires controversées ou difficiles à trancher et pour faire des recommandations—it s'agit de recommandations pas de décisions. Les agriculteurs devraient être représentés au sein de ces comités. De cette façon, ils pourraient acquérir une meilleure connaissance pratique des rouages de la loi en vue d'en améliorer l'application du point de vue des principes en cause et de l'uniformité. Ces comités produiraient périodiquement des rapports renfermant leurs constatations, conclusions et recommandations.

Monsieur le président, nous espérons que c'est là un résumé utile de notre position et nous serons très heureux de répondre à toutes questions. Merci.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Je suis très heureux de pouvoir souhaiter la bienvenue aux représentants de la Fédération canadienne de l'Agriculture à notre réunion de cet après-midi. Vous avez un mémoire très complet, particulièrement en ce qui a trait au financement agricole.

Quand nous en viendrons à discuter des gains de capitaux en vertu de l'article 31, j'aimerais beaucoup que M^{me} Pyke parle au nom de la FOA ou de la FCA. Cependant, c'est un peu comme la Couronne fédérale et provinciale; ce n'est pas vraiment divisible. Nous verrons à cela plus tard.

Je voudrais d'abord aborder la question de la crise du financement agricole. Quoique notre comité n'ait pas officiellement reçu de la Chambre le mandat d'en discuter, je crois que nous aurions tort de ne pas aborder cette question. Je pense que nous nous entendons tous ici pour dire que si les agro-obligations ne sont pas une solution aux propositions de restructuration ou de report de la dette pour régler cette crise dans le financement agricole, nous devrions suggérer d'autres possibilités et faire rapport à la Chambre sur la situation.

Lors de votre dernière comparution, et c'était sous la présidence et la direction distinguée de l'honorable député de Brandon—Souris, au comité de l'Agriculture, à ce moment-là, vous étiez d'avis que nous avions devant nous un document injuste et peu représentatif. Nous avons demandé aux représentants du ministère de répondre aux critiques que la FCA avait faites, car je crois que lors de la première réunion . . .

J'aimerais que le président ou un membre de la délégation me dise si le ministère des Finances a préparé un rapport ou un résumé à votre intention, ou une réponse aux critiques que vous aviez faites lors d'une réunion du comité de l'Agriculture il y a quelques semaines, au sujet du Livre blanc.

[Texte]

Mr. Knoerr: Mr. Chairman, we have not received a written response, but we sat down with them following that meeting and went over the calculations and discussed the substance of the paper. We debated making a submission to you on it today. We decided it would not be particularly useful, because a lot of the questions raised are ones that are going to require further analysis to effectively answer, and your concerns are very specific.

• 1555

We said we could not understand how they did one calculation, and that was how they arrived at \$152 million for reported income for farmers. They have shown us how they did it; we can now duplicate that figure.

There are some implications or possible inferences—I do not want to attribute intent because that is judgmental—that we find disturbing. But I think it is a question we are going to address in another forum; we think the government is the only body that has the resources to explain some of the anomalies that appear, and I think it is in both their interest and ours to do it.

Unless you require further information, I do not know that it is useful to go much further on this.

Mr. Foster: No. I was just interested to know because I do not think we have received anything on that yet.

In the farm debt crisis you are recommending a system of debt rescheduling in which the federal government would make a direct subsidy of 5%, if I read your brief correctly. Are you proposing that would be done after the individual farmer had made a proposal to an agency, a pre-foreclosure tribunal, or just a rescheduling agreement with the FCC?

It seems to me, judging by the adverse feedback I have received from some farmers with the Minister's announcement of cutting back interest rates or offering to reschedule those interest rates from 16.75% down to 12.75%, that people who have a 10% loan wonder why, if he knocks down loans above 14% by 25% on the interest rate, it is not being done with the 10% loans. It seems to me that if you have a system where you are going to reschedule debt there has to be some third party, whether it is a pre-bankruptcy or pre-foreclosure tribunal or some agency, that examines that situation and says this individual is going to go into foreclosure. Rather than do that, we think there should be a rescheduling of the debt. You referred to the Bruce-Grey experiment. I just wonder how you would see that procedure of rescheduling being carried out?

• 1600

Mr. Knoerr: I think the best way to answer that is to think about how our organization arrived where we are. Our memberships view is clearly indicated at annual meetings. Their view is that the fair interest rate for farmers, in terms of their ability to repay, is what they view as historic real interest

[Traduction]

M. Knoerr: Monsieur le président, nous n'avons reçu aucune réponse écrite, mais nous avons eu des discussions à la suite de cette réunion, nous avons revu des calculs et discuté de l'essentiel du document. Nous avions songé vous en parler dans notre exposé d'aujourd'hui. Nous avons décidé que ce ne serait pas particulièrement utile, car pour répondre à un bon nombre de questions soulevées, il faudra faire une analyse détaillée; vos préoccupations sont très précises.

Nous avions dit ne pas pouvoir comprendre comment ils avaient fait leurs calculs, et la façon dont ils étaient arrivés à une somme de 152 millions de revenus déclarés par les agriculteurs. Ils nous ont montré comment ils ont fait ce calcul; nous pouvons maintenant faire de même.

Nous trouvons inquiétantes certaines allégations d'ingérence possible... mais je ne veux attribuer la responsabilité à personne, car c'est une question de jugement. Nous devrons tenter de régler ce problème en un autre endroit; nous croyons que le gouvernement est le seul organisme ayant les ressources nécessaires pour expliquer certaines des anomalies qui se produisent, et les deux parties ont intérêt à le faire.

A moins que vous n'ayez besoin d'autres renseignements, je ne crois pas qu'il soit utile de discuter plus longuement de cette question.

M. Foster: En effet. Je m'intéressais à l'affaire, car, à ma connaissance, nous n'avons encore rien reçu.

Si j'ai bien lu votre mémoire, pour la question de la crise dans le financement agricole, vous recommandez l'établissement d'un système d'étalement de la dette auquel le gouvernement fédéral contribuerait directement 5 p. 100. Dites-vous que cela devrait se faire après que l'agriculteur ait fait une proposition à une agence, à un tribunal de pré-saisie, ou simplement après qu'il ait conclu avec la FCA une entente de restructuration?

Certains fermiers m'ont fait part de leur mécontentement face à l'annonce du ministre, qui a décidé de réduire les taux d'intérêt ou de restructurer les taux d'intérêt de 16.75 p. 100 à 12.75 p. 100. Si le ministre réduit de 25 p. 100 les taux d'intérêt supérieur à 14 p. 100, ceux qui ont emprunté à 10 p. 100 se demandent pourquoi on ne fait pas la même chose pour eux. Il me semble que dans tout système de restructuration de la dette, il faut qu'il y ait une tierce partie, qu'il s'agisse d'un tribunal de pré-faillite ou de pré-saisie, ou une autre agence, chargée d'étudier la situation et de déterminer qui sera saisi. Nous croyons plutôt qu'il devrait y avoir restructuration de la dette. Vous avez parlé de l'expérience Bruce-Grey. À votre avis, comment cette procédure de restructuration devrait-elle se dérouler?

M. Knoerr: La meilleure façon de répondre à cette question est, à mon avis, de réfléchir à la manière dont notre organisation en est arrivée à sa position actuelle. L'opinion de nos membres est exprimée clairement lors de nos réunions annuelles. Ils sont d'avis que pour les agriculteurs, un taux

[Text]

rates. And they do not say just for distressed farmers; they say for all farmers, in fairness. This brings us to a figure somewhere between 7% and 8% interest rates currently. The 7.5% figure was the one used at our annual meeting. Our convention has also said that obviously the priority has to go to farmers in distress; that is the most important thing we have to deal with, recognizing that there is not going to be a long-term credit policy built quickly, although it needs to be started on quickly, and there are limitations on how much government will spend in the short run.

We recognize it has to be targeted, which is something that we as an organization are very poorly equipped to do, because you have to start picking among your members and that is always a dangerous and painful process if you want to survive as an organization. It just does not work. I think we have gone a long way in being honest about saying that it has to be targeted. I think we are really pointing to several routes. Perhaps a collection of those routes should be followed, not just one way.

What we are saying about Bruce-Grey is that it is still a pilot project; we are not directly involved. It looks like a very useful thing in that all the creditors are on the table, not just FCC. If reductions are made it is not to the benefit of the bank at the expense of the government, for example, which was one of the complaints of the earlier one, and it is done on a realistic basis. We hear some favourable reports about it but it is not clear how effectively the FCC can participate in that, given the mandate they have.

We are saying that one practical step that can be done quickly, if indeed the reports we hear are true and there is something useful working there, is to make sure the FCC has the power to do it. Since the thing started at the initiative of government, let us make it available to as many farmers as possible rather than farmers in two counties.

Our members are thinking of something beyond that. When they passed the resolution on credit, they were envisioning a broader base program that would be interest shielding. The most realistic figure we can think of is about 5%, because it brings us down somewhere around this real level of interest, targeted by somebody toward the group that needs it most.

The body we know that has probably the best expertise, given the resources to do the job, is the Farm Credit Corporation. But even if the Farm Credit Corporation had the mandate and the money to do that kind of job on a broader basis than what is happening in these committees, they are still going to have to have some help. You are going to have to have a role for the private institutions, because a lot of this money is not owed to the Farm Credit Corporation. It may well be a mixing of a broad mandate for the Farm Credit Corporation with some inter-party recommending body, working with all the creditors, to be part of the process.

[Translation]

d'intérêt équitable, adapté à leur capacité de payer serait équivalent au taux d'intérêt réel calculé sur plusieurs années. En toute équité, ce taux serait offert non seulement aux agriculteurs en difficulté, mais bien à chacun d'eux. Cela nous ferait actuellement un taux d'intérêt oscillant entre 7 et 8 p. 100. Lors de notre réunion annuelle, on parlait d'un taux de 7.5 p. 100. Lors de cette réunion nos membres ont également convenu qu'on devrait accorder la priorité aux agriculteurs en difficulté; c'est notre problème le plus important, car nous reconnaissions qu'on n'élaborera pas rapidement une politique de crédit à long terme, même s'il est nécessaire d'agir rapidement, et qu'il y a des limites aux sommes que le gouvernement dépensera dans l'immédiat.

Nous reconnaissions que l'aide doit être orientée, ce que notre organisation est mal préparée à faire; car elle devrait faire un choix parmi ses membres, ce qui est toujours un processus dangereux et douloureux pour toute organisation désirant survivre. Cela ne fonctionne vraiment pas. Je pense que nous avons déjà beaucoup fait en ayant l'honnêteté de dire que l'aide doit être orientée. Nous offrons vraiment plusieurs avenues. Il pourrait peut-être souhaitable d'en suivre plusieurs, plutôt que d'adopter une seule solution.

A propos du projet Bruce-Grey, ce n'est encore qu'un projet témoin; nous n'y participons pas directement. Cela semble être une initiative très utile, en ce sens que tous les créanciers sont présents, et non pas seulement la SCA. Par exemple, si on fait des réductions, ce n'est pas au profit de la banque et au détriment du gouvernement, ce qui était l'objet d'une des plaintes présentées plus tôt; on conclut des ententes avec réalisme. Nous avons reçu des observations favorables au sujet de ce projet, mais il n'est pas certain que la SCA puisse participer efficacement au processus, considérant son mandat.

S'il y a du vrai dans les observations que nous entendons, et s'il est possible de faire quelque chose d'utile là-bas, à notre avis une mesure pratique qui pourrait être prise rapidement serait d'assurer que la SCA a l'autorité nécessaire pour agir. Puisque c'est là une initiative gouvernementale, offrons cette possibilité au plus grand nombre d'agriculteurs possible, plutôt que de restreindre le projet aux agriculteurs de deux comtés.

Nos membres ont même été plus loin. En adoptant la résolution sur le crédit, ils envisageaient un programme plus vaste qui réduirait les taux d'intérêt. Le chiffre le plus réaliste auquel nous ayons songé est d'environ 5 p. 100, car cela nous rapprocherait de ce taux d'intérêt réel; cette aide serait orientée vers les groupes les plus nécessiteux.

Étant donné les ressources nécessaires pour ce travail, l'organisme ayant le plus d'expérience est à notre avis la Société du crédit agricole. Cependant, même si cette dernière avait le mandat et les fonds pour mettre en œuvre un programme plus vaste que celui existant dans ces comtés, les agriculteurs auraient encore besoin d'aide. Les institutions privées auront encore un rôle à jouer, car beaucoup de ces sommes ne sont pas dues à la Société du crédit agricole. Il faudrait peut-être donner à la Société un mandat très vaste et créer un organisme consultatif mixte qui travaillerait avec tous les créanciers à toutes les étapes du processus.

[Texte]

I do not know whether I can go much further, unless one of the other members of our group can.

The Chairman: One more question, Mr. Foster.

Mr. Foster: I would be interested to know whether you think a voluntary committee can work like this or whether it has to be some body that is legislated, as was proposed in Bill C-653. You say the experiment is working well, but the information that I have is that one of the biggest stumbling blocks is the FCC; they will not set aside or reschedule or write down debt, whereas the banks are prepared to do that. Whether it is their legislated requirements or what, I am not clear. You have representatives on that board.

[Traduction]

Je ne crois pas pouvoir en dire beaucoup plus, à moins qu'un autre membre de notre groupe désire poursuivre.

Le président: Une dernière question monsieur Foster.

M. Foster: J'aimerais savoir si vous croyez qu'un comité bénévole pourrait faire l'affaire ou s'il serait préférable de créer un organisme par voie législative, comme on le propose dans le projet de loi C-653. Vous dites que l'expérience progresse assez bien, mais d'après les renseignements que j'ai obtenus, l'une des plus grandes difficultés est justement la SCA; cette dernière ne veut pas reporter, rééchelonner ou réduire certaines dettes, ce que les banques sont prêtes à faire. Je ne sais trop si la société est limitée dans son action par les dispositions législatives qui la gouvernent. Vous avez des représentants à ce conseil.

• 1605

Is it in fact the problem that the FCC will not reschedule or recycle debt or write down debt? Is that the main stumbling block? When the Canadian Bankers' Association were before us they said the problems were with the FCC and the alternative employment opportunities for farmers, where it was impossible to reschedule the debt and put the person in a positive cashflow situation.

Mr. Knoerr: There is no question that our members, when Bill C-653 and then the amendments to the Bankruptcy Act were on the table, supported that type of legislation. And we have to assume they still would, because we have not changed our policy, with the qualification we have there.

But in the meantime, the legislation does not always happen as rapidly as you want. We have made the judgment that it looks as if something useful is happening out there. I cannot give you any factual information about whether the FCC is the stumbling-block or not. You have some testimony on it. It may be correct. But I can say it is obvious it is not clear, given the type of policy mandate the Farm Credit Corporation has, that they would be able to. If that is going to work, we think the FCC obviously very clearly has to have the mandate and the authority, and if necessary the funds, to do the job.

I think one point should be borne in mind here. The group we are trying to target . . . surely a substantial part of that group . . . if they are foreclosed on, rather than assisted, the lenders are going to suffer a loss. Think of the testimony of the FCC about the problems. They are having to rent land because those appraised values are not there in the marketplace when you have a lot of farms on the market. Surely it must be in the interest of lenders, if they are realistic, as well as the farmers in the industry, to do everything to keep these people going, even if paper losses are suffered by either the FCC or the private lending institutions.

In principle, there has to be some value in it. I do not think that is the end-all or be-all, but it is going . . . let us try to spread it and get it going. In the meantime, let us try to get a substantial appropriation of funds—and we are suggesting \$200 million on an annual basis for the Farm Credit Corpora-

La difficulté est-elle donc que la SCA n'accepte pas de rééchelonner, de recycler ou de réduire la dette? Est-ce là le principal obstacle? Lors de son témoignage, l'Association des banquiers canadiens nous a dit que lorsqu'il est impossible de rééchelonner la dette et de rétablir la situation financière d'un agriculteur, la difficulté se situait au niveau de la SCA et de la possibilité de trouver un autre emploi pour ces agriculteurs.

M. Knoerr: Lorsque le projet de loi C-653 et les modifications à la Loi sur la faillite ont été proposées, il ne fait aucun doute que nos membres appuyaient ce type de mesure législative. Nous devons présumer qu'ils le feraient toujours, car nous n'avons pas modifié notre politique, avec les réserves mentionnées plus tôt.

Cependant, les mesures législatives ne sont pas adoptées aussi rapidement qu'on le voudrait. Nous croyons que des choses utiles se déroulent là-bas. Je ne peux vous dire avec précision si la SCA constitue un obstacle ou non. Vous avez entendu des témoignages à cet effet. C'est peut-être juste. Toutefois je puis dire que, étant donné le mandat confié à la Société du crédit agricole, il n'est pas clair que cet organisme serait en mesure d'agir. Pour que les résultats soient bons, nous croyons que la SCA devrait très clairement recevoir un mandat et les pouvoirs appropriés, et au besoin, les fonds nécessaires.

Il faut bien se rappeler une chose, ici. Le groupe que nous essayons de viser . . . certainement une grande partie de ce groupe . . . Si on les saisis, plutôt que de les aider, les prêteurs devront encaisser une perte. Souvenez-vous du témoignage de la SCA à propos de ces difficultés. La société doit louer des terres, car il est impossible de les vendre au prix de leur évaluation quand il y a tant de fermes sur le marché. S'ils sont réalistes, les prêteurs tout autant que les agriculteurs auraient intérêt à aider ces gens, même si des pertes sur papier seront encaissées par la SCA ou par les prêteurs privés.

En principe, il doit y avoir une certaine valeur à cela. Je ne crois pas que ce doive être la solution finale, mais ce sera . . . Essayer de répartir les pertes et de maintenir les entreprises. En attendant, essayons de faire approuver un crédit considérable . . . Nous proposons une somme de 200 millions de dollars

[Text]

[redacted]—start talking about the mechanisms the Farm Credit Corporation, perhaps in conjunction with this process, if we can spread it out, can use to get that funding effectively out in the farming community.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Just to follow along on this point on getting aid to farmers, debt adjustment, targeting and so on, I am wondering what mechanism you would suggest. Do you suggest some sort of board with input from agrologists and finance people and from peers—from farmers—to determine who qualifies for debt adjustment or interest rate assistance?

Mr. Knoerr: I do not think we have any firm proposals. I get on dangerous ground if I begin to go too far. We are really looking at the resources that are there and thinking they provide the models or the tools we can build on. The resources we have there are the one Crown corporation that has significant analytical ability and understanding of what is happening out there, and that is the Farm Credit Corporation. They have appeal boards which function in an advisory capacity and which are selected because they are competent, capable farmers and in the FCC's judgment have served well in advice. They are there.

We also have another process that broadens this base out, in the Bruce-Grey pilot. It is very hard for us to know exactly how well it is working, but no one has said it is a bad thing. We are saying let us quickly look at it and see if there is a model.

I do not think I personally can go much further than that. But I think we have already identified three substantial resources of people or things that can be tapped. The discussion paper said the issue is whether agri-bonds or something else should be used to implement government programs. I think that misses the real issue. I think the thing we keep trying to push is whether the government will recognize the need to commit significant funds quickly to assist farmers in distress. Once that commitment is made and the recognition of a general area of targeting . . . It is a difficult thing to do. I can think of a number of examples, in terms of governmental processes, where the need for a somewhat subjective targeting process occurred. If the will is there to do it, you can find the way to do it.

I think we have good resources to tap in the three examples that I have used. The key thing we need now is the commitment and the amount of money we are prepared to use in that area.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): There are those who feel the business investment tax credit on purchases of new items, particularly machinery and equipment, has not been a great advantage to agriculture overall. Do you have any thoughts in that regard?

[Translation]

par année pour la Société du crédit agricole . . . Discutons des mécanismes que la Société du crédit agricole pourrait utiliser, dans le cadre de ce processus, pour répartir efficacement ces fonds dans toute la communauté agricole.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je voudrais poursuivre sur ces questions de l'aide aux agriculteurs, de l'ajustement de la dette, de l'orientation de l'aide etc. Quel mécanisme proposeriez-vous? Devrait-on établir une commission quelconque à laquelle participeraient des agrologues, des experts en finance et des pairs—des agriculteurs—pour déterminer qui est admissible à l'ajustement de la dette ou à une aide relative au taux d'intérêt?

M. Knoerr: Nous n'avons pas de proposition ferme à vous présenter. Je m'avancerais en terrain dangereux si j'allais trop loin. Nous croyons que les ressources existantes nous fournissent les modèles et les outils pour élaborer quelque chose. La ressource disponible est la seule société d'État ayant une capacité analytique importante et une compréhension de ce qui se produit dans ce domaine, et je parle de la Société du crédit agricole. Cette société dispose de commissions d'appel jouant un rôle de conseiller et dont les membres sont choisis pour leur compétence, pour leur capacité d'offrir de bons conseils. Ces Commissions existent.

Nous disposons également d'un autre moyen d'élargir cette base, à savoir le projet témoins Bruce-Grey. Il nous est très difficile de connaître exactement la situation là-bas, mais personne n'a dit que c'était mauvais. Nous croyons qu'on devrait rapidement examiner la situation et voir si on peut en tirer un exemple.

Je ne crois pas pouvoir en dire beaucoup plus à ce sujet. Nous avons déjà identifié trois ressources importantes, des gens ou des organismes dont on pourrait tirer avantage. D'après le document de travail, la question est de savoir si les agro-obligations ou d'autres moyens devraient être utilisés pour mettre en oeuvre les programmes gouvernementaux. À mon avis, on passe à côté de la question. Je crois qu'il nous faut tout faire pour savoir si le gouvernement va reconnaître qu'il faut engager des fonds importants très vite afin d'aider les agriculteurs en difficulté. Lorsque cet engagement sera pris et qu'on saura à peu près dans quelle direction orienter . . . C'est chose difficile à faire. Je songe à nombre d'exemples, pour ce qui est de l'activité gouvernementale, où il a fallu recourir à une méthode d'orientation quelque peu subjective. Si la volonté existe, on trouve le moyen de le faire.

• 1610

Je crois que nous avons les ressources nécessaires pour traiter des trois exemples que j'ai cités. La clé, c'est qu'il nous faut maintenant savoir jusqu'à quel point le gouvernement va s'engager et quels seront les fonds disponibles dans ce domaine.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il y a ceux qui croient que le crédit d'impôt à l'achat de nouveaux articles, surtout pour ce qui est de la machinerie et du matériel, n'a pas généralement parlant, été d'un grand avantage pour l'agriculture. Pouvez-vous nous toucher quelques mots de cela?

[Texte]

Mr. Knoerr: It is interesting. We were discussing that in the office this morning, because I was trying to find out the history of that policy and what role we, as an organization, played in it.

To my recall, we have never had a resolution strongly supporting it. It is one of the tax measures farmers use very significantly, by the figures in the discussion paper. I guess all I can do is express a personal view. I want to emphasize that I do not think you could conclude it is as important to farmers, in terms of other possible tax measures, as it uses may indicate. Let us look at some of the possible complications.

First of all, from a public point of view, I have used it. I have used it to buy Japanese equipment, not Canadian manufactured equipment. So it is not clear how much I am helping the Canadian economy.

Secondly, the availability caused me to make the decision to buy a new piece of machinery. I have to confess, it was rather expensive, from a beef producer's point of view. I am not sure if that was a good management decision and whether a more modest machinery investment might have been more realistic, from my point of view as a beef producer.

We do not have any formal position, but I think it is a question worth looking at at some time.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Certainly it has fostered the purchase of the real big ticket items, the combines and the tractors, most of which come from outside the country. It has probably encouraged flips of equipment more often than any reasonable need would require. I think it has probably got a lot of farmers into overborrowing situations.

We are told the net revenue cost to the treasury in 1981, as a result of the business investment tax credit, was something in the order of \$150 million. It also appears that the business investment tax credit benefits are a fairly narrow segment; that is, the farmers who are in the high tax brackets who pay a lot of income tax. Given all of that, and given the state of the treasury, do you see any benefit in any possible restructuring or elimination of that investment tax credit, with the tax benefits accruing from it then being spread out?

Mr. Knoerr: We, as an organization, find it very difficult to deal with either/or questions. First of all, this is for understandable organizational reasons. It is also a trap you can get caught in.

I think all I can say on this issue is that we do not have any formal policy saying, yes, we want to retain the business investment tax credit. It is important to agriculture.

[Traduction]

M. Knoerr: C'est intéressant. Nous en parlions au bureau ce matin parce que j'essayais de savoir quelle était l'historique de cette politique et quel rôle notre organisation y avait joué.

Si j'ai bonne mémoire, nous n'avons jamais voté de résolution majoritairement en faveur de cette mesure. C'est une de ces mesures fiscales dont les fermiers se servent beaucoup, d'après les chiffres qu'on trouve dans le document. Tout ce que je puis faire, c'est vous dire ce que j'en pense personnellement. À mon avis, et j'insiste, il vous serait difficile de conclure que cette mesure est aussi importante pour les agriculteurs, par rapport aux autres mesures fiscales possibles, que pourrait l'indiquer son utilisation. Étudions certaines des complications possibles.

Tout d'abord, du point de vue du public, je m'en suis prévalu. Je m'en suis servi pour acheter du matériel japonais, pas du matériel de fabrication canadienne. Je ne vois donc pas à quel point cela fut avantageux pour l'économie canadienne.

Deuxièmement, l'existence même de cette mesure m'a fait pencher en faveur de l'achat de nouveau matériel. Je dois l'avouer, c'était quelque chose de plutôt cher, pour un éleveur de bovidés. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne décision de la part d'un gestionnaire prudent et peut-être qu'un investissement plus modeste en matériel eût été plus réaliste, toujours du point de vue de l'élevage de bovidés.

Nous n'avons donc pas de «position» officielle, mais je crois qu'il vaudrait la peine d'étudier cette question à un moment donné.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): De toute évidence, cette mesure a favorisé l'achat de grosses machines, les moissonneuses-batteuses, les tracteurs, dont la plupart viennent de l'extérieur du pays. On a peut-être même été porté à renouveler son matériel plus souvent qu'il eût été autrement raisonnable de le faire. Peut-être est-ce même une mesure qui a incité beaucoup de producteurs agricoles à contracter des emprunts imprudents.

On nous dit que le crédit d'impôt à l'investissement a coûté au Trésor un revenu net, en 1981, de quelque 150 millions de dollars. Il semble aussi que ce genre de crédit d'impôt n'avantage qu'un petit nombre de personnes, c'est-à-dire les agriculteurs jouissant d'un revenu élevé et qui paient déjà beaucoup d'impôts. Étant donné tout cela, étant donné l'état du Trésor national, trouverez-vous qu'il pourrait être avantageux de repenser ou d'éliminer ce crédit d'impôt à l'investissement tout en étalant alors les avantages fiscaux qui en découlent?

M. Knoerr: Notre organisme trouve très difficile de répondre aux questions présentées sous forme de dilemmes et ce, pour des raisons évidentes du strict point de vue de notre organisme. Ce genre de question peut aussi constituer un piège.

Tout ce que je puis vous répondre, c'est que nous n'avons pas adopté de politique formelle selon laquelle nous pourrions répondre oui, nous voulons que soit gardé ce crédit d'impôt à l'investissement parce que c'est important pour l'agriculture.

[Text]

It is a worthwhile question you are raising, as to its significance to agriculture. If desired, it is something we could discuss with our members. Any views I present would be solely personal, they would not be organizational views. I am not a good microcosm of the industry necessarily.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I hasten to add that I am only repeating the sentiments some producers have expressed to me. I would be interested in knowing what the attitude of your membership would be.

Mr. David Kirk (Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture): If I may, Mr. Chairman, one thing is clear and that is there has been massive support within the Federation of Agriculture for credit assistance as a priority. There has not been that kind of concern expressed about the investment tax credit. That is factual.

• 1615

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): That is a very pertinent observation. If I could finish, Mr. Chairman, I have just a couple of points in regard to capital gains. I did note a certain inconsistency between the position of the Ontario organization this morning and what you have in your paper this afternoon. I am wondering if you would want to enlarge on that, and in doing so express whether your organization feels that any capital gains relief would manifest itself in higher land prices. Since I only have the one question, I will add point (c) to it: How would you feel about complete elimination of capital gains?

Mr. Knoerr: I will not give you a dissertation on how national organizations have to work. It is not surprising that our members do not agree completely, but the policy we have is a majority consensus. The dissent is mainly toward total removal of capital gains, to the extent we have dissent within our organization.

I might say that the reason we are in that position is partially because of actions we had nothing to do with, but because of an election promise. Now, whether that was an unwarranted temptation for farmers or not, I am not prepared to judge. It is a question I might return to you in exchange for yours on business investment tax credit.

We do not favour the complete elimination of capital gains. We have been struggling with this question of how do you strike a balance between the farmer's views that taxation on capital gains has been burdensome, partially because of low land prices on V-day in some parts of the country, and the fact that many farmers do not realize significant returns until the time they retire and cash in on their capital gains. To balance that against the risk is hard to calculate exactly. We are going to get speculation in farmland if it is some sort of special class of investment as opposed to other land. That has to be a real risk.

[Translation]

Vous posez une question fort valable lorsque vous demandez quelle est la valeur de cette mesure pour l'agriculture en général. Si vous le désirez, nous pourrions la soulever auprès de nos membres. Toute réponse que je pourrais vous donner serait une réponse strictement personnelle et n'engagerait en rien notre organisme. Je ne suis pas nécessairement un microcosme de tout le secteur.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je m'empresse d'ajouter que je ne fais que répéter certaines choses que certains producteurs m'ont dites. J'aimerais bien savoir ce que pensent vos membres de tout cela.

M. David Kirk (secrétaire de direction, Association canadienne de l'agriculture): Si vous le permettez, monsieur le président, il y a une chose très claire, à la Fédération de l'agriculture, la priorité qui trouve un appui massif, est l'aide en matière de crédit. Quant au crédit d'impôt à l'investissement, il ne s'est rien manifesté de ce côté. Voilà les faits.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est une observation fort pertinente. Si vous me permettez de terminer, M. le président, j'aimerais tout simplement souligner certains points concernant les gains en capital. J'ai noté une certaine incongruité entre ce que disait l'organisme de l'Ontario ce matin et ce que vous avez dans votre document cet après-midi. Je me demandais si vous voudriez peut-être élargir un peu nos horizons à ce propos et, ce faisant, nous dire si votre organisme croit que toute réduction du gain en capital se traduirait par des prix d'achat plus élevés pour les terres agricoles. Et puisque je n'ai que cette seule question à poser, j'y ajouterai un sous-alinéa c). Que pensez-vous de l'élimination totale de l'impôt sur le gain en capital?

M. Knoerr: Je ne vous ferai pas de dissertation sur le fonctionnement des organismes nationaux. Il n'est guère surprenant que nos membres ne soient pas complètement d'accord, mais la politique que nous vous présentons ici est bien celle sur laquelle tous sont d'accord. S'il existe quelques dissensions au sein de notre organisme, elles concernent surtout l'élimination totale des impôts sur les gains en capital.

Nous ne nous exprimons ainsi à ce sujet pas tellement parce que c'était une de nos politiques pressantes, mais plutôt parce que c'était une bonne vieille promesse électorale. Maintenant, quant à savoir si c'était là induire irrésistiblement les agriculteurs en tentation, ce n'est pas à moi de juger. C'est une question que je pourrais vous retourner en échange de la vôtre concernant le crédit d'impôt à l'investissement.

Nous ne sommes pas en faveur de l'élimination totale de l'imposition du gain en capital. La question dont nous débattons est de savoir comment on en arrive à un équilibre entre, d'une part, la position des agriculteurs selon lesquels l'imposition du gain en capital s'est révélée un fardeau en partie à cause du bas prix de la terre agricole le jour de l'évaluation dans certaines parties du pays et, d'autre part, le fait que beaucoup d'entre eux ne réalisent aucun gain important avant de prendre leur retraite et de transformer ce gain en capital en espèces sonnantes et trébuchantes. Quant à voir quel contre-poids cela peut faire par rapport aux risques engagés, c'est

[Texte]

The position we have is a compromise. It is to say that farmers need relief from capital gains to some degree. There has been relief for family intergenerational turn-overs, where they are on sales. There has been relief in terms of the RRSP provision. We are still asking, which was really our original position before the last round of discussions, for indexation to reflect the low land values that did exist in some areas at the time of V-day. We are asking for that additional \$100,000 initial exemption from taxable capital gains before you go into the question of RRSP. But it is a compromise, trying to strike a balance. I cannot tell you whether we have hit the right balance or not.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman.

I wonder if I could pursue for a few minutes the capital gains tax proposals you have in your brief. You discussed a once-in-a-lifetime exemption of \$100,000 of capital gain, which you were prepared to pro-rate downward if the farm had been operated for less than 10 years; eight years would be \$80,000, and so on, I expect. You also suggest, so that I get it right, that above that the new \$120,000 RRSP option would cut in, and if it was a very large farm beyond that, it would be subject to capital gains at the current rate of 50% of the gain. I think I have that fairly clear. But what are you saying, if anything, about the current in-family roll-overs, where fathers to son, or fathers to grandchildren, or mothers to direct descendants can go free of any capital gain? Are you suggesting that those . . . ?

Mr. Knoerr: It is not free, Mr. Althouse; it is a deferral. Our proposal . . .

Mr. Althouse: Okay. You are proposing to allow those deferrals to continue on for 15 or 20 generations or whatever, then.

Mr. Knoerr: That is correct.

Mr. Althouse: Okay. You make a suggestion about indexing, finding some new method of arriving at a valuation date to indexing. You only throw it in as a proposal, I think, to suggest that perhaps this could be based on the Consumer Price Index. Would this be from 1971 to bring price forward, or just how are you proposing this might work?

• 1620

Mr. Kirk: What we are talking about is indexing the adjusted capital cost base, from the time of its acquisition, or the portion of it that might have been. You know, there might

[Traduction]

difficile à calculer exactement. Il y aura certainement plus de spéculations sur les terres agricoles si on fait de ces terres une sorte de classe spéciale d'investissement par opposition aux autres sortes de terres. C'est un risque réel.

Nous en sommes donc arrivés à un compromis. C'est-à-dire qu'il faut accorder un certain allègement fiscal aux agriculteurs en matière de gain en capital. On accorde un certain allègement lorsqu'une génération d'une même famille vend à l'autre. Il y en a aussi grâce aux dispositions concernant les REER. Nous demandons toujours, et nous le demandions avant la dernière ronde de discussions, que l'indexation tienne compte des prix vraiment très bas accordés pour certaines terres dans certaines régions le fameux jour de l'évaluation. Nous demandons cette exemption initiale additionnelle de 100,000\$ en regard de gains en capital imposable avant d'aborder la question des REER. Il s'agit cependant d'un compromis pour essayer de trouver un certain équilibre. Je ne puis vous dire si nous avons trouvé là la solution idéale ou non.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci, monsieur le Président.

J'aimerais revenir aux propositions concernant l'imposition du gain en capital qui se trouvent dans votre mémoire. Vous avez parlé d'une exemption de 100,000\$ en matière de gains en capital qui ne seraient accordés qu'une fois pendant la vie d'une personne et pour laquelle vous seriez prêt à consentir une réduction mathématique si l'entreprise agricole avait été exploitée pendant moins de dix ans; huit ans vaudraient 80,000\$ et ainsi de suite, j'imagine. Vous proposez aussi, si j'ai bien compris, qu'au delà de ce montant, la nouvelle option de 120,000\$ en matière de REER joue et que si l'entreprise était vraiment énorme et valait plus que tous ces montants combinés, l'excédent de gain en capital soit imposable au taux actuel de 50 p. 100. Je crois assez clairement. Mais qu'en est-il, s'il en est quelque chose, des transferts au sein d'une même famille, de père en fils, de grand-père en petit-fils, d'une mère à ses descendants directs et dans ces cas ce serait libre de tout gain en capital? Proposez-vous que ces . . . ?

M. Knoerr: Ce n'est pas libre, monsieur Althouse; c'est tout simplement remis à plus tard. Nous proposons . . .

M. Althouse: D'accord. Vous proposez que ces remises se continuent alors pendant quinze ou vingt générations, au besoin.

M. Knoerr: C'est exact.

M. Althouse: D'accord. Vous proposez aussi quelque chose concernant l'indexation, c'est-à-dire trouver une nouvelle méthode pour en arriver à une date d'évaluation pour l'indexation. C'est une simple proposition, me semble-t-il, pour nous faire comprendre que peut-être cela pourrait se fonder sur l'indice des prix à la consommation. Choisirait-on 1971 pour actualiser la valeur d'origine ou proposez-vous autre chose?

M. Kirk: Il s'agit d'indexer le coût en capital ajusté initial du moment de son acquisition, ou la partie qui aurait pu l'être. Il y en a peut-être une partie qui a été investie dans la pro-

[Text]

have been part of it that was put into the total property after 1971, or all of it, and then it would be indexed from there. We are talking about indexing the cost base.

Mr. Althouse: Okay. Your evaluation day then would be date of purchase if it was after 1971, plus the accrued indexing to whenever you decide to sell. Then you will work out your \$100,000 plus the \$240,000.

I think we have discussed the past discussions up to this point. I think we have gone over the financing and the Bruce-Grey experiment. Are you proposing the Bruce-Grey process be expanded across the country?

Mr. Knoerr: That is right. Perhaps in further answer to Mr. Foster's question, I compare it to a cow I might have that is not behaving very well. In trying to contain her, we do not send one person after her to solve the problem, we circle her. To some degree, that is what we have done on the very important issue of assistance to distressed farmers; we have tried to circle the issue. We have looked at all the useful processes or sources of help that may be available. We see the Bruce-Grey as one of the possible routes that may be taken to assist farmers. It is not the only route; we think other things have to be done, but if it is useful it certainly would be rather cruel to have extended that benefit to only one small group of farmers in Canada when we have farmers distressed across the country.

Mr. Althouse: With regard to the agri-bond aspect of our work, to some extent I think you have started with a good general approach. I understand your recommendation for agri-bonds as allowing us to interpret the agri-bond proposal as being for a fairly targeted group of farmers, the beginning farmers and perhaps those who are in some financial difficulty. Or do you see it as a general . . . ? We are having some trouble in this committee deciding whether it should be a targeted program or wide open to all investors, and whether all farmers should have equal access or . . . What is your recommendation? Should it be targeted, as I understand the OFA proposed to us this morning?

Mr. Knoerr: We are probably not specifically focusing on agri-bonds, which does not mean we do not support it. Rather, we see it as one of a group of tools that are not exclusive in that the use of one does not deprive you of the opportunity to use something else. I know personally, in thinking about agri-bonds I tended to think initially of matching. You would borrow \$100,000 from businessman X under the agri-bond environment to get the money at less interest. You would lend that \$100,000 to farmer Y. But it does not have to be that way. An agency, such as the Farm Credit Corporation, could have the authority to issue agri-bonds to raise money for a specific purpose, perhaps to give assistance to farmers in financial distress, but they would not have to match the borrowings in terms of specific bonds to specific instances of assistance. It would provide them a pool of funds and they would be allowed to issue bonds to raise x number of dollars.

[Translation]

priété totale après 1971, ou c'est peut-être la totalité, et ce serait indexé à partir de cela. Il s'agit d'indexer le coût de base.

M. Althouse: Parfait. Le jour d'évaluation devient alors la date d'achat, si c'est après 1971, plus l'indexation courue jusqu'à la date où la vente s'accomplit. Ensuite, vous sous-trayez vos 100,000 augmentés des 240,000\$.

Nous avons jusqu'ici discuté des débats du passé. Nous avons étudié le financement et le cas Bruce-Grey. Proposez-vous que la méthode de Bruce-Grey s'applique à l'ensemble du pays?

M. Knoerr: C'est exact. Peut-être que pour répondre plus précisément à la question de M. Foster, je pourrais comparer tout cela à une vache que j'aurais et qui ne se comporterait pas très bien. Pour essayer de la rattraper, nous n'envoyons pas une personne à sa poursuite, nous essayons plutôt de l'encercler. Jusqu'à un certain point, c'est ce que nous avons essayé de faire par rapport à la question très importante de l'aide à fournir aux agriculteurs en difficultés. Nous avons essayé d'encercler toute la question. Nous avons étudié toutes les méthodes utiles ou toutes les sources d'aide disponibles. Nous croyons que le cas Bruce-Grey nous fournit une des orientations possibles pour aider les fermiers. Ce n'est pas la seule façon; nous croyons qu'il faut faire aussi autre chose, mais c'est certainement un cas très utile et il serait cruel d'avoir offert cet avantage à un seul petit groupe d'agriculteurs quand nous en avons qui sont en difficultés un peu partout au pays.

M. Althouse: Pour ce qui est des obligations agricoles et de cet aspect de notre travail, jusqu'à un certain point je crois que vous avez pris un bon départ général. Si j'ai bien compris votre recommandation sur ce point, cela nous permettrait d'interpréter le tout de la façon suivante: cette proposition vise un groupe plutôt précis d'agriculteurs, c'est-à-dire les agriculteurs débutants et peut-être certains autres qui ont certaines difficultés financières. Ou croyez-vous plutôt qu'il s'agisse d'une chose générale . . . ? Il nous est assez difficile, en tant que Comité, de décider si ce programme devrait viser un ou des groupes précis, s'il devrait être disponible à tous les investisseurs ou s'ils devraient tous y avoir le même accès ou . . . Que recommandez-vous? Devrait-on viser un ou des groupes précis comme le proposait la FOA ce matin?

M. Knoerr: Nous n'avons pas visé plus précisément les obligations agricoles, ce qui ne signifie pas que nous n'appuyons pas cette idée. Nous croyons plutôt qu'il s'agit d'un outil parmi plusieurs autres qui ne sont pas exclusifs, en ce sens qu'en se servant d'un des outils, on ne se prive pas nécessairement d'avoir recours aux autres. Personnellement, j'avais d'abord pensé à l'appariement des emprunts. Vous empruntez 100,000\$ à M. X sous forme d'obligations agricoles afin d'obtenir les fonds à un intérêt moindre. Vous prêtez ensuite le même montant de 100,000\$ à l'agriculteur Y. Mais cela peut fonctionner autrement. Un organisme comme la Société de crédit agricole pourrait avoir l'autorisation d'émettre des obligations agricoles à des fins très précises, peut-être pour aider les agriculteurs qui se trouvent en difficulté financière, mais point ne serait besoin de faire le lien entre certains emprunts précis, ou certaines obligations précises, et

[Texte]

Agri-bonds also could be used as part of a longer farm credit policy, where the Farm Credit Corporation would have agri-bonds as one of the means they could go outside of direct government sources to raise funds.

[Traduction]

un cas d'aide précis. Je la mettrai à la disposition de l'organisme central, une masse de fonds, et cet organisme pourrait ensuite émettre des obligations pour x nombre de dollars. Les obligations agricoles pourraient aussi faire partie d'une politique de crédit agricole à plus long terme et ce serait là un des moyens dont disposerait la Société du crédit agricole pour trouver du financement à l'extérieur de sources gouvernementales.

• 1625

It may be useful to think of a couple of the comments that were made by the taxation people in a discussion paper on it. They said first of all that one of the problems with agri-bonds was this problem of having to have a second intermediary. Well, in the types of examples I am using that is not necessary. Any lender has to raise funds, and if he is the one who issues the agri-bond you do not have a second intermediary.

Another concern was that agri-bonds could create unfair competition in the capital markets from a farmer's point of view as opposed to other business sectors. I think it would be useful to compare that to the current situation, where the FCC is not allowed to go into domestic capital markets. I think that is grossly unfair to the corporation and the farmers, and maybe the introduction of agri-bonds as a financing tool for FCC might bring some reality back into the way that corporation funds.

We are very catholic in our taste here. We think agri-bonds are useful; we think direct programs are useful; we think it might be good to have both. The important thing is that we immediately, or yesterday, do something substantial to assist the farmers in severe distress, and then about five minutes later start building a long-term credit policy that gets the FCC back on the road with the resources and the mandate to do the type of job it used to do for farmers.

I am not going to tell you whether these prophecies referred to in the beginning of our paper are right or not; my crystal ball cracked a long time ago. But there is a risk that even the experts might be right once in a while, and that indeed we may be in for a long-term drought. If that is the case, surely as rapidly as possible, we have to evolve from short-term ad hoc policies to meet the crisis and develop a longer term credit policy to make some sense for farmers so that we do not have a continuing series of crises.

Mr. Schellenberger: We had the paper that gave us a suggestion as to the number of part-time farmers in Canada. Given the financial stress, it is my opinion that is increasing dramatically, and as a result the tax people are going to find themselves assessing more and more farms. Have you seen the questionnaire that they use to determine what is a part-time farmer, or a hobby farmer?

Il serait peut-être utile de se reporter à quelques commentaires faits par les fiscalistes dans un document à ce propos. Tout d'abord, ils ont dit qu'un des problèmes créés par les obligations agricoles, c'était justement ce deuxième intermédiaire. Dans le genre d'exemple que je viens de vous donner, cet intermédiaire n'est pas nécessaire. Tout prêteur doit trouver des fonds et si c'est lui qui émet l'obligation agricole, il n'y a pas de deuxième intermédiaire.

L'autre problème, c'est que les obligations agricoles pourraient créer une concurrence injuste sur les marchés de capitaux si on fait cette comparaison entre le producteur agricole et les autres secteurs du monde des affaires. Je crois qu'il serait utile de comparer cela à la situation actuelle, car la Société de crédit agricole n'a pas le droit de faire appel aux marchés de capitaux intérieurs. Je crois que c'est là une injustice énorme envers la Société et les agriculteurs, et peut-être que l'introduction de l'obligation agricole comme outil de financement pour la SCA pourrait ramener un certain sens du réel dans le financement de cette société.

Nous sommes plus catholiques que le Pape en la matière. Nous croyons que les obligations agricoles sont utiles; nous croyons que les programmes directs sont utiles; nous croyons qu'il serait peut-être bon d'avoir les deux. L'important c'est qu'immédiatement—sinon hier—nous fassions quelque chose d'important pour aider les agriculteurs en réelle difficulté, et qu'ensuite, cinq minutes plus tard, nous adoptions une politique de crédit à long terme qui remette la SCA à flot avec les ressources et le mandat de faire le travail qu'elle faisait à l'époque pour les agriculteurs.

Je ne vous dirai pas si les prophéties dont il est question au début de notre mémoire sont bonnes ou non; ma boule de cristal s'est envolée en mille morceaux il y a longtemps. Mais le risque existe que même les experts puissent avoir raison de temps à autre et peut-être faisons-nous face à une longue période de vaches maigres. Si c'est le cas, il nous faudrait alors aussi vite que possible nous départir de nos politiques «ad hoc» à court terme pour résoudre ces problèmes et adopter certaines politiques de crédit à plus long terme qui soient logiques pour les agriculteurs afin que nous n'ayons pas à faire face à une continue série de crises.

M. Schellenberger: Nous avons vu le document qui comportait certaines propositions concernant le nombre d'agriculteurs à temps partiel au Canada. Étant donné les problèmes financiers qui à mon avis augmentent de façon dramatique, j'ai l'impression que le fisc va devoir imposer de plus en plus d'exploitations agricoles. Avez-vous vu le questionnaire dont il

[Text]

Mr. Knoerr: I have not personally. Has anyone on our staff? No, apparently we have not.

Mr. Schellenberger: Would you be prepared to give the committee some assistance to see if we could draft one that might be a little more acceptable to farmers? It is very vague and leaves a lot of discretion to the assessor who happens to be going around from farm to farm. And as you note, a lot of the cases are being lost in the appeal courts, so obviously there is a problem.

My second point is that Revenue Canada admitted that they do not have experts on staff who are capable of knowing the intricacies of farming and, therefore, they have some difficulty in making a proper assessment.

I was wondering whether you had any opinion on the suggestion that is being made that we have a kind of an appeal board set up of people who know farming to determine whether the assessor is on the right track in this instance or not, before you put that family through the distress of having to have their deductions removed from them. I guess it comes to the point as to how much stress you should put on a family who legitimately thinks they are in the farm business and are using the tax system based on their own feeling.

The tax assessors were allowed to go back four years; now I think it is only two years. I still think that is too far. I think it should only be the current year.

Do you have any advice to me on those three areas of discussion?

Mr. Knoerr: Some general observations first of all. It is an interesting area, this 400,000 tax filers, which of course it is not, but that is based on . . .

The Chairman: Only 300,000 in the census, mind you.

Mr. Knoerr: Yes, but there are 400,000 farm tax filers. Brigid said the figure is higher.

Mrs. Brigid Pyke (First Vice-President, Canadian Federation of Agriculture): There are 450,000.

• 1630

Mr. Knoerr: All right, \$450,000. Frankly, I either do not know who in the world they are, or I am scared that I do know who they are and I surely do not think a lot of them belong there. I do not think the resolution of this problem, at least, should end up as an additional tax expenditure to the government. I think it could end up as a tax saving to government, you know, a tax expenditure saving to government and still serve our purposes.

[Translation]

se sert pour définir ce qu'est un agriculteur à temps partiel ou amateur?

M. Knoerr: Pas personnellement. Quelqu'un de notre personnel, peut-être? Non, apparemment pas.

M. Schellenberger: Seriez-vous prêt à aider le Comité pour voir si nous pourrions peut-être en rédiger un qui soit plus acceptable pour les intéressés. C'est très vague et cela laisse énormément de latitude à l'agent du fisc qui fait le tour d'une ferme à l'autre. Comme vous le voyez, on perd énormément de cas en cour d'appel, ce qui signifie qu'il existe vraiment un problème.

Deuxièmement, Revenu Canada a avoué ne pas disposer d'experts connaissant par le détail toutes les arcanes de l'agriculture et avoir des difficultés à faire une évaluation convenable.

Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cette proposition portant qu'il devrait y avoir une sorte de commission d'appel composée de gens qui connaissent l'agriculture afin de décider si l'agent du fisc fait erreur ou non avant que la famille n'ait à vivre cette situation déprimante où on lui retire les déductions permises. Autrement dit, il faudrait peut-être se demander combien d'avantages vous pouvez faire subir à une famille qui, en toute bonne foi, croit qu'elle exploite commercialement une entreprise agricole et se sert du système fiscal parce que c'est là son sentiment profond.

Les gens du fisc pouvaient autrefois retourner quatre ans en arrière; je crois qu'ils sont maintenant limités à deux ans. À mon avis, c'est encore trop. On ne devrait faire porter l'évaluation que sur l'année en cours.

Que pouvez-vous me dire au sujet de ces trois questions?

M. Knoerr: Tout d'abord, quelques observations générales. C'est un domaine intéressant, c'est 400,000 contribuables qui font leurs rapports d'impôt, ce qui n'est pas le cas évidemment, mais c'est fondé . . .

Le président: Seulement 300,000 d'après le recensement, ne l'oubliez pas.

Mr. Knoerr: Oui, mais il y a 400,000 agriculteurs qui remplissent leur formulaire d'impôt. Brigid m'a dit que le chiffre est encore plus élevé.

Mme Brigid Pyke (première vice-présidente, Fédération canadienne de l'agriculture): Quatre cent cinquante mille.

Mr. Knoerr: Parfait, 450,000\$. Franchement, je ne sais pas qui sont ces gens, ou peut-être ai-je peur de les connaître et je ne crois vraiment pas que beaucoup d'entre eux appartiennent à cette catégorie. Je ne crois pas que la solution de ce problème, en tout cas, devrait entraîner une dépense fiscale additionnelle pour le gouvernement. Je crois que cela pourrait plutôt entraîner des économies fiscales pour le gouvernement, vous voyez, une dépense fiscale économisée tout en nous aidant à atteindre nos fins.

[Texte]

Somewhat, what has happened in what was probably a legitimate attempt by the government to try to find out who these people that have gotten through the sieve are, is that some of the people we have used legitimately have gotten caught in it. And that is where we are. That is why we end up in the position of supporting it.

We have discussed this, and I deleted reading all our paragraphs of the agonies and how we tried to come up with very specific proposals. We found it was not very easy. Yes, we would be very pleased to work with somebody, trying to develop rules. But, more specifically, I think there is a lot of benefit, and we have suggested an advisory committee or an appeal body because I have had, in a different area, but relating to agriculture taxation and experience.

In British Columbia, my home province, property taxes on agriculture are not handled on a rebate basis; they are handled on a differential assessment basis. It is determined there whether your land is farm land or not. So there is a judgment made. You know where you sit in the boat. If you are aggrieved by the judgment of the assessors as to whether your land is farm land or not, you go through the appeal process the same as somebody who has problems with the assessment figures.

For a number of years, I chaired the first level of appeal. It was called a Court of Revision. It was a local committee. We were just local people asked to do the job. The non-farmers in that group sometimes had a lot of difficulty dealing with the people before them, who came and said they had a couple of cows, or they had a horse and this was their great agriculture operation and they have denied me farm class. As a farmer myself, or the other farmers, we had no trouble at all. We knew the people, and perhaps we were biased when they came into the room. It was very clear to us; it is a judgmental situation. It was very clear to us, with very few exceptions, who fit into the category and who did not. And that is the position we find as farmers. We think if we could sit down and look at these guys we could start separating the sheep from the wool very quickly.

So yes, we would like to be part of the process. A lot of the problem is just evaluating how it works as we go along and building good rules. Second, we think farmers should be a part of some, at least advisory body, if not a formal appeal board, to make judgments. I certainly personally—and I do not think the organization would disagree with me—it always makes a lot better sense to know what you are before you start. So if there were some way a person could determine what their classification is as far as farm taxation or not, it would be a useful process to everyone.

Mr. Schellenberger: I think the people would be more able to understand going before their peers to determine whether in

[Traduction]

Autrement dit, à l'occasion d'une tentative, probablement faite de toute bonne foi par le gouvernement, pour essayer de trouver les gens qui ont réussi à s'échapper des mailles du filet, certaines de ces personnes que nous avons citées en toute bonne foi se sont faites prendre dans le filet. Voilà où nous en sommes. C'est pour cela que finalement nous l'appuyons.

Nous en avons discuté, et je n'ai pas lu tous ces paragraphes relatant les maux de tête que nous avons dû subir pour essayer de trouver des propositions très précises. Nous avons découvert que ce n'était pas très facile. Oui, nous serions très heureux de travailler avec quelqu'un pour essayer de mettre au point un règlement. Mais, plus précisément, je crois qu'il y a beaucoup d'autres avantages, et nous avons proposé un comité consultatif ou une commission d'appel parce que j'ai eu une certaine expérience dans un domaine différent, mais concernant la fiscalité en agriculture.

En Colombie-Britannique, la province d'où je viens, les taxes foncières sur les propriétés agricoles ne sont pas fixées à partir du principe de déduction. On se sert d'une évaluation différentielle. On décide donc si votre terre est une agricole ou non. On pose donc un jugement. Vous savez exactement à quoi vous en tenir. Si vous avez un grief à cause du jugement posé par le fisc, vous recourez à la procédure d'appel à titre de contribuable ayant des problèmes d'évaluation.

Pendant nombre d'années, j'ai présidé au premier niveau d'appel. On appelle cela une cour de révision. C'était un comité local. C'est tout simplement composé des gens des environs qui font ce travail. Ceux du groupe qui n'étaient pas agriculteurs avaient parfois beaucoup de difficultés avec les gens qui venaient nous voir, qui nous disaient qu'ils avaient quelques vaches, ou qu'ils avaient un cheval et que c'était là la fameuse exploitation agricole pour laquelle on ne voulait pas accorder la catégorie agricole. En ma qualité d'agriculteur, cela ne me créait, à moi pas plus qu'aux autres, aucun problème. Nous connaissions les gens et peut-être avions-nous certains préjugés lorsqu'ils entraient dans la salle. C'était très clair à nos yeux; c'est une question de jugement. A quelques exceptions près, c'était très clair à nos yeux qui faisait partie de la catégorie et qui n'en faisait pas partie. Et voilà ce que nous trouvions en notre qualité de fermiers. Nous croyons que si nous pouvions nous asseoir ensemble et parler à ces gars, il ne nous faudrait guère de temps pour séparer la balle et le blé.

Oui, nous aimerais bien participer à l'affaire. Une bonne partie du problème, c'est tout simplement d'évaluer le fonctionnement de la méthode au fur et à mesure que nous édictons de bons règlements. Deuxièmement, nous croyons que les agriculteurs devraient faire partie d'au moins un conseil consultatif sinon d'une commission officielle d'appel, lorsqu'il s'agit de poser des jugements. Personnellement, et je ne crois pas que mes électeurs me désavoueront, je crois qu'il est toujours beaucoup plus censé de savoir qui vous êtes au départ. Donc, s'il y avait moyen pour une personne de déterminer quelle est sa classification aux fins de la fiscalité agricole, ce serait utile pour tout le monde.

Mr. Schellenberger: Je crois que les gens comprendraient beaucoup mieux s'ils devaient s'expliquer à un comité de leurs

[Text]

fact they qualify as a part-time farmers to receive the opportunity to reduce their taxes. I gather by your paper you feel that if we made this system more fair, then the \$5,000 deduction is adequate. Do you agree? You did not mention my final statement that we should only go back to the current year and then not allow them any deductions in the future if we determine they are hobby farmers and not part-time farmers. Do you think that is a more fair system than going back beyond that?

Mr. Knoerr: Yes. I understand what you are saying. It just happens to be an issue we have not discussed and I cannot give you . . . I mean, to the degree that you know where you are, it is a lot better than having somebody creep into your past. That is always true.

Mr. Schellenberger: I have a question on capital gains. Do you really believe the RRSP is fair to farmers—to say to farmers that their savings must be put into an RRSP, to say they have no option, they cannot buy shares with that for retirement that may provide a better return, or invest in something else? I note you say a \$100,000 once-in-a-lifetime removal of capital gains . . . I think we might explore that. If a farmer retires today and wishes to buy a home in the city or wherever he wishes to retire, it almost takes that much money just to replace your farm home. We are not giving him then any opportunity for any of the other things that people who retire like to do.

• 1635

Would it not be fairer to the farmer to say that the once-in-a-lifetime removal of capital gains would be increased, the \$100,000 plus the \$240,000 that is removed by the RRSP, and let the farmer decide what he wants to do with his retirement fund?

Mr. Knoerr: We have come down, and in this area, as I say, we have had various approaches to the compromise we have struck in the organization recognizing that obviously our members think that just an RRSP is not the solution, that the initial benefit should be a clear exemption of \$100,000 of taxable capital gains. It is their judgment that if you have that initial clear exemption it is equitable for further exemptions or benefits to be in the form of RRSPs.

The other rider they have is that they see there are inequities in V-day base, and they want something done about that also.

Mr. Schellenberger: If we get into the V-day basis and try and index that we are into a whole new can of worms, problems. It is just the same as determining who is a part-time farmer or not. It is another judgment that is being left to someone. If we were to determine that the average worth of a farm today, not inflated versus 1971 values, is about \$470,000 on the average, and we were to say that is a legitimate

[Translation]

pairs pour savoir s'ils sont agriculteurs à temps partiel afin de pouvoir diminuer leurs impôts à ce titre. Si j'ai bien compris la teneur de votre document, vous croyez que si ce système était plus juste, la déduction de \$5,000 serait adéquate. Êtes-vous d'accord? Vous n'avez rien dit de la dernière question que j'ai soulevée, c'est-à-dire que nous ne devrions évaluer de nouveau que l'année en cours et ne plus, ensuite, permettre à ces gens de prendre de déductions à l'avenir si nous décidons que ce sont des agriculteurs amateurs et non des agriculteurs à temps partiel. Croyez-vous que ce soit un système plus juste que de dépasser cette limite?

M. Knoerr: Oui. Je comprends très bien où vous voulez en venir. C'est une question dont nous n'avons pas discuté et je ne peux pas vous dire . . . après tout, tant que vous savez où vous en êtes, c'est beaucoup mieux que d'avoir quelqu'un à espionner votre passé. C'est toujours vrai.

M. Schellenberger: J'ai une question à propos des gains en capital. Croyez-vous vraiment que le REER soit juste pour les agriculteurs . . . qu'il soit juste de dire aux agriculteurs que leurs économies doivent être investies dans un REER, leur dire qu'ils n'ont pas le choix, qu'ils ne peuvent pas acheter d'actions avec ce montant pour leur retraite, investissement qui pourrait être plus rentable, ou même investir ailleurs? D'après ce que vous dites, une déduction à titre de gains en capital de 100,000\$ une fois seulement dans la vie d'une personne . . . je crois qu'on pourrait étudier cela. Si un agriculteur prend sa retraite aujourd'hui et désire acheter une maison en ville ou ailleurs, là où il veut prendre sa retraite, cela vous prend presque ce montant tout simplement pour remplacer la maison que vous aviez à la ferme. Nous ne lui donnons pas alors l'occasion de faire ces autres choses que les gens qui prennent leur retraite aiment bien faire.

Ne serait-il pas plus équitable pour l'agriculteur d'avoir, en plus de l'exemption unique de 100,000\$ au titre de l'impôt sur les gains en capital, les 240,000\$ du REER, de façon à lui permettre de décider ce qu'il veut faire avec son fonds de retraite?

M. Knoerr: Après avoir essayé plusieurs approches dans notre organisation, nous en sommes venus à un compromis à ce sujet. Nos membres savent très bien que la solution ne tient pas seulement au REER. Il doit y avoir cette exemption unique de 100,000\$ au titre des gains en capital imposables. Mais l'exemption, combinée au REER, leur paraît satisfaisante.

Ils ont quand même une réserve au sujet de la date de référence pour l'évaluation. Ils la considèrent comme injuste et voudraient la voir modifiée.

M. Schellenberger: Si nous commençons à parler de la date de l'évaluation et de la possibilité d'avoir recours à l'indexation, nous ne sommes pas sortis du bois. C'est la même chose pour l'identification des agriculteurs à temps partiel. C'est une autre question de jugement. Si nous déterminons que la valeur moyenne des exploitations aujourd'hui, sans l'inflation calculée à partir de 1971, est de 470,000\$, et que c'est un

[Texte]

retirement fund for farmers, why not just have that once in a lifetime and be fair to the farmer and not compel him to have an RRSP unless he wants to purchase one?

Mr. Knoerr: I guess all I can say is that in trying to strike this balance between attracting too much speculation in a specific class of land but still they get benefits—this is where we came . . . with regard to this question of indexing, this is a collection of policies that we have adopted in the area. Obviously if we get something more than we have we may not be pounding the table too badly if we do not get everything.

Mr. Schellenberger: We are talking about speculation, though. I have a piece of property right next to the city and in 1971 its value was \$6,000 or \$7,000. If it is indexed and I sell it I am doing very well on that property and your policy does not address that in any way. Is that a fair speculation on my part because it happens to be close to the city?

Mr. Knoerr: What we are proposing for indexing would be standard across the country. You would have a formula. You are principally dealing in true capital gains then when we were talking about indexing. Say we used the Consumer Price Indexes as the measure. No, our proposal is not that you could index the inflation that actually happened in your property value but it would be an indicator to deal with real capital gains over and above general inflation rates.

Mr. Schellenberger: You are suggesting, then, if the Consumer Price Index was at 5% or 7%, that land values would be adjusted by that percentage no matter where they were located?

Mr. Knoerr: Brigid might comment on that.

Mrs. Pyke: Just in relation to that last comment about the land you own in the urban fringe . . .

Mr. Schellenberger: I do not happen to own it, but say somebody does.

Mrs. Pyke: All right. We will just assume that you do. I think people in that circumstance should be aware of the interpretation bulletin put out by Revenue Canada, IT-197R, which says:

A capital gain generally does not arise, for example on the disposition of parcels of farming land located on the fringes of large urban centres which were acquired . . .

The Chairman: That does not mean that, though. That is only if you are a trader in land. If you happen to own a piece of land and you build a building on it or you make it an investment piece of land and hold it for a long period of time as an investment, it is a capital gain.

Mrs. Pyke: Maybe an effort should be made to distinguish more accurately . . .

The Chairman: I think I saw that in your other brief this morning. I think it is a misuse of that particular direction that may have let you get off track.

[Traduction]

fonds de retraite acceptable pour les agriculteurs, pourquoi ne pas être juste à l'égard des agriculteurs et ne pas en faire le montant de l'exemption unique? Pourquoi les forcer à acheter des REER?

M. Knoerr: Tout ce que je puis vous dire, c'est que nous avons essayé d'en arriver à un compromis de façon à éviter le plus possible la spéculation sur les terres agricoles tout en conservant certains avantages. Notre politique concernant l'indexation est le résultat de plusieurs politiques passées. Evidemment, si nous obtenons plus que nous ne demandons, nous n'allons pas nous en plaindre.

M. Schellenberger: Vous avez quand même fait allusion au problème de la spéculation. Je possède moi-même une propriété en bordure de la ville. En 1971, elle était évaluée à 6,000 ou 7,000\$. Si la valeur est indexée et que je réussis à la vendre aujourd'hui, je risque de faire une très bonne affaire. Votre politique ne semble pas prévoir ce genre de circonstances. Suis-je empêché de faire un profit tout simplement parce que ma propriété se trouve en bordure de la ville?

M. Knoerr: Concernant l'indexation, notre proposition reste la même où que ce soit au pays. Nous avons une formule. Dans votre cas, il s'agit de vrais gains en capital. Mais en ce qui me concerne, nous proposons quelque chose comme l'indice des prix à la consommation. Nous ne voulons pas indexer selon l'inflation réelle de la valeur des propriétés. Nous voulons simplement déterminer la part des gains réels en capital et la part due à la simple augmentation du coût de la vie.

M. Schellenberger: Vous proposez donc l'indice des prix à la consommation qui se situe autour de 5 ou 7 p. 100. La valeur des terres, à ce moment-là, serait rajustée selon ce pourcentage, où qu'elles se trouvent.

M. Knoerr: Brigid voit quelque chose à dire à ce sujet.

Mme Pyke: Pour revenir à votre propriété située en bordure de la ville . . .

M. Schellenberger: Ce n'est pas moi, c'est quelqu'un d'autre.

Mme Pyke: Très bien. Supposons que ce soit vous. Vous seriez alors au courant du bulletin d'interprétation de Revenu Canada IT-197R qui dit ceci:

Il n'y a généralement pas de gain en capital, par exemple, au moment de l'aliénation de parcelles de terre agricole situées en bordure de grands centres urbains lorsque ces parcelles ont été acquises . . .

Le président: Mais cela ne s'applique pas dans ce cas-ci. Si vous avez un terrain et que vous y construisez, ou si vous en faites un investissement, si vous gardez votre terrain pendant un certain temps comme investissement, c'est un gain en capital.

Mme Pyke: Il faudrait peut-être essayer de faire la distinction . . .

Le président: J'ai vu cela dans votre autre mémoire ce matin. Je pense que c'est une mauvaise application de cette directive.

[Text]

Mr. Kirk: I could just say a word about the question of the limitations on the uses of a deferral, let us say, that you cannot buy a house with it, you have to buy an RRSP. It strikes me that one should have a lot of sympathy with that.

• 1640

The biggest problem there is the security of the government in the obligations and the deferred obligations to the government. I mean, if it were not for that, I see no reason why someone should not be able to buy a house with it for their period of retirement, or something. But there is a risk, of course, involved in that, is there not?

Mr. Schellenberger: There is a risk in an RRSP, because you put it into some of these five-year trusts and you have nothing in the end.

Mr. Kirk: Okay. Fair enough.

The Chairman: Mr. Hovdebo.

Mr. Hovdebo: Mine is a supplementary in the same area; I am going to make an assumption here. On occasion we have had somebody talk about how unfair it is that a parent can roll over land, thereby giving a son or daughter an advantage over the neighbour down the road whose parents do not happen to have been farmers. It is unfair to the beginning farmer, who has to go out there and buy his own land and does not have the help of his dad and does not have the value of the roll-over. I know there are a lot of assumptions in there, but it is still one of the arguments we keep getting. Have you any comment on it?

Mr. Knoerr: Correct me if I am wrong, but you have to remember the process that takes place. I am going to roll over a farm to a daughter or daughters, principally because if I asked them to pay me the fair market value of it they would have to destroy the farm in order to pay me for it. I mean, they could not keep it and raise beef cattle. So perhaps there is a degree of unfairness. But remember, it reflects a non-sale. For someone to make that roll-over and put himself in a comparable position, he would have to give away that farm, or at least sell it for no more than the V-day value, or his original purchase price. In other words, he would give up any opportunity to receive any capital gain on the property. So it is a situation that will occur only in the case of a close relationship.

We may be a little too narrow in who we view as direct relatives, but it is hard to envision many farmers wanting to gift or substantially gift their farms to someone who is not part of their family. Of course, the capital gains are deferred, but they are not forgiven; if the farm is ever sold and these capital gains are realized, they are taxable.

Mr. Hovdebo: What about the idea of expanding the relationship? What about grandsons and daughters and nieces and nephews and 22nd cousins?

[Translation]

M. Kirk: J'aimerais parler de la limitation de cette disposition de report. Le fait que quelqu'un ne peut pas acheter une maison avec l'argent, mais doit l'investir dans un REER. Il faut essayer de comprendre les points de vue de part et d'autre.

Le plus gros problème pour le gouvernement est un problème de sécurité relativement aux obligations reportées. Si ce n'était de ce problème, il n'y aurait rien qui empêcherait quelqu'un d'acheter une maison avec cet argent en vue de sa retraite. Mais il y aurait un risque, n'est-ce pas?

M. Schellenberger: Il y a également un risque avec les REÉR, puisqu'il arrive qu'ils sont investis dans les fonds de fiducie pour 5 ans et qu'il ne reste plus rien à la fin.

M. Kirk: Je comprends.

Le président: Monsieur Hovdebo.

M. Hovdebo: J'ai une question supplémentaire à peu près sur le même sujet. Je pars d'une hypothèse. Il y a des témoins qui nous ont dit qu'il était injuste que certains parents de puissent procéder au roulement de leur propriété au profit de leur fils ou de leur fille. Ces derniers recevaient un avantage par rapport à leurs voisins qui n'avaient pas la chance d'avoir des parents agriculteurs. C'était injuste à l'égard des agriculteurs débutants qui n'avaient pas reçu l'équivalent de cet avantage que confère le roulement. Je sais que c'est hypothétique, mais c'est le genre d'argument que nous avons entendu à certains moments. Qu'en pensez-vous?

M. Knoerr: Je ne sais pas si je comprends bien le processus, mais pour moi, il fonctionne de cette façon. Si je fais un roulement de ma ferme au profit de ma fille, ou de mes filles, c'est parce que si elles devaient me la payer à sa juste valeur marchande, elles risqueraient d'avoir à la détruire pour arriver à me payer. Elles ne pourraient pas la garder et élever des bovins. Il y a peut-être une certaine injustice, mais il faut se rappeler que ce n'est pas une situation de vente réelle. Pour que quelqu'un puisse bénéficier de l'avantage équivalent à un roulement, il faudrait qu'il puisse acheter une ferme pour presque rien, pour le prix fixé le jour de référence pour l'évaluation, pour le prix d'achat initial. En d'autres termes, il faudrait que le propriétaire renonce à toute possibilité de gain en capital sur la ferme. Donc, le cas se présente seulement lorsque le vendeur a des liens très proches avec les acheteurs.

Nous nous montrons peut-être un peu stricts dans la définition des proches parents, mais il est difficile de concevoir des agriculteurs prêts à donner, ou presque, leur exploitation à des gens autres que leurs proches parents. Il ne faut pas oublier non plus que si les gains en capital sont reportés, ils ne sont pas radiés. Au moment où la ferme est revendue et où sont réalisés les gains en capital, ceux-ci sont imposables.

M. Hovdebo: Pourquoi ne pas étendre le degré de parenté? Pourquoi ne pas inclure les petits-fils et les petites-filles, les neveux et les nièces, les cousins jusqu'au 22^e degré?

[Texte]

Mr. Knoerr: A broad interpretation may be useful. I am not sure how many removes you want to plug into it. It seems to me we did have some policy at one time. David?

Mr. Kirk: I forget exactly the degree of the relationship we wanted included, but they were somewhat broader than has yet been granted, certainly.

Mr. Hovdebo: I want to go back to the original question I asked. I think we do have to assume that to some extent the price of land is increased by the capital gain. I know when I sell my land I have to pay capital gains on it. I sold a house not too long ago, and I certainly added the capital gains to the price of the house, because I felt I was going to have to pay them. In fact, I knew I was going to have to pay them. I think that happens in land too, in the case of non-farming. So capital gains is unfair to the farmer who does not have a parent out there. That might be the reason for a lesser price of land.

The point I am trying to make here is that capital gains is not always fair in the system presently used. Is there something we can do about it? Would it be better to take it all off and tax it in some other way, say a value tax or something?

Mr. Knoerr: Let us start at the end and back up. There are suggestions that if we were to forgive capital gains we would lose the ability to expense interest. That type of change would be a disaster, particularly for someone who is going to keep a farm in the family, as in my case, or somebody who is trying to establish.

• 1645

I would suggest the risks are just the opposite of what you are saying. I have heard farmers say that if they did not have to pay capital gains they would sell their land for less. Individually, we are very noble; as a group, we are like every other human being. We will sell that land for exactly what we can get out of the marketplace, and the buyer does not give a hoot whether or not you have to pay capital gains.

Our view of the risk is that if you totally exempt farmland from capital gains you make a very attractive investment area for people who have surplus funds, people who are not principally interested in farming, and the risk is that you will raise the price because of the lack of capital gains rather than reducing the price. I find it very hard to envisage somebody selling land in very many cases to a stranger for less money just because they do not have to pay capital gains. It is a marketplace, and it is what the buyer can get and what the seller is willing to pay.

Mr. Kirk: However, the suggestion has been made often that, without necessarily affecting the price, as we suggest, for example, if you could have a 10-year deferral on a sale other than to your family, that would increase the capability of the seller who is not selling to his family to sell the farm to people because he could give a mortgage. He could wait longer for his

[Traduction]

Mr. Knoerr: Il serait peut-être utile d'avoir une interprétation plus large. Je ne sais pas jusqu'où il faudrait aller. Il me semble que nous avions déjà une politique à ce sujet, David.

Mr. Kirk: Je ne me souviens plus exactement jusqu'où allait le degré de parenté que nous voulions voir inclure, mais je sais qu'il allait plus loin que ce qui est actuellement permis.

Mr. Hovdebo: Je reviens à ma première question. Nous savons tous que les gains en capital à payer sont ajoutés au prix des propriétés. Lorsqu'on vend sa terre, on sait qu'on a des gains en capital à payer. J'ai vendu une maison, il n'y a pas tellement longtemps, et j'ai certainement ajouté les gains en capital à payer au prix. Je savais que je devrais les payer. C'est la même chose pour les terres agricoles ou non agricoles. Dans cette mesure, le système est injuste pour les agriculteurs qui achètent à d'autres personnes que leurs parents. C'est peut-être d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les prix des terres sont à la baisse.

Ce que je veux dire, c'est que les gains en capital à payer ne sont pas toujours justes dans le système tel qu'il existe actuellement. Pouvons-nous faire quelque chose à ce sujet? Ferions-nous mieux de l'abolir complètement, pour le remplacer par quelque chose d'autre, comme une taxe à la valeur ajoutée?

Mr. Knoerr: Je vais commencer par la fin. Il y en a qui pensent que si l'impôt sur les gains en capital était aboli, il deviendrait impossible de déduire les dépenses d'intérêt. C'est un changement qui pourrait se révéler désastreux, surtout pour quelqu'un qui essaierait de garder sa ferme dans la famille, comme c'est mon cas, ou pour quelqu'un qui débuterait.

Donc, l'effet peut être contraire à ce que vous dites. Il y a bien des travailleurs qui m'ont dit qu'ils pourraient vendre leur terre moins cher s'ils n'avaient pas acquitté l'impôt sur les gains en capital. Nous pouvons être capables de nobles sentiments, individuellement, mais en tant que groupe, nous sommes comme n'importe quel autre groupe. Nous vendons nos terres aussi cher que nous le pouvons, selon le prix du marché. Quant aux acheteurs, ils se fichent bien de ce que nous ayons à payer l'impôt sur les gains en capital ou non.

Pour nous, si vous exemptionnez entièrement les terres agricoles d'impôt sur les gains en capital, vous en faites une forme d'investissement très intéressante pour ceux qui ont de l'argent à placer, et qui n'ont pas nécessairement à cœur l'agriculture. À ce moment-là, vous risquez de faire monter les prix plutôt que de les faire baisser. Je vois mal comment quelqu'un peut accepter de vendre sa terre moins cher à un étranger simplement parce qu'il n'aurait pas acquitté l'impôt sur les gains en capital. Sur le marché, le vendeur vend le plus cher possible, et l'acheteur essaie de faire la meilleure affaire.

Mr. Kirk: Par ailleurs, sans que cela ait des effets sur le prix, il serait peut-être possible de prévoir un report de l'impôt sur une période de 10 ans lors des ventes à des personnes autres que des membres de la famille. Ce serait une façon d'étendre le marché pour le vendeur qui vend à des personnes autres que les membres de sa famille. Il pourrait prendre une hypothèque à

[Text]

money because he does not have the capital gains, and in some circumstances, he might be sympathetic to keeping that farm in the community if it were feasible. That point has been made, of course, and I think there is some validity in it, probably.

Mr. Hovdebo: Do you mean extending it to . . . ?

Mr. Kirk: I mean, if there were a young man down the road whom he knew, he would not necessarily sell it to him at a lesser price, as Mr. Knoerr says. But if he were able to extend the terms to that man to make it more possible for that young man to buy the land without the realization of the capital gains as rapidly, then he might be prepared to do that.

Mr. Hovdebo: We made that 10 years, did we not?

Mr. Kirk: It is 10 years with family transfers now and five years if it is a non-family transfer. We have recommended that it be expanded at least to the 10 years for non-family transfers.

Mr. Knoerr: Mr. Chairman, the historic view of our organization—and I think there is some validity to the area he is exploring—is that there is some willingness on the part of farmers as vendors to hold the mortgage and perhaps even to take a little less interest rate than a private lender would take, because they are not going to get all that money if they invest the money elsewhere. But one of the concerns was that they could not get capital gains taxation spread out comparable to the pattern in which they were going to get the income. We have made one specific suggestion: spread it out for 10 years for non-family sales. But I think it would be fair to say there would some logic in spreading the capital gains taxation out for the whole period of the mortgage, so that it was paid as the money was actually . . .

The Chairman: All you are saying is that you want to go back to the pre-1981 rules.

Mr. Knoerr: That is a fair interpretation.

The Chairman: Yes. You also mention that you are opposed to the removal of capital gains because you wanted to make sure interest was continually deductible. Do you think it is fair that a person should be allowed to expense interest when the interest costs are significantly in excess of the productive value of the land?

Mr. Knoerr: I have several comments. First of all, the evidence is whether or not the interest costs are in excess of the productive value of the land. Those are the interest costs that farmers have to pay in order to get the land, and I am not sure . . .

The Chairman: Should they be expensed?

Mr. Knoerr: It would impose an extreme burden on the farmers.

The Chairman: It would certainly cut down the price of land if you were not allowed to expense that interest, because you would not be able to buy it. That is the size of it.

[Translation]

ce moment-là. Il pourrait attendre plus longtemps pour son argent, parce qu'il n'aurait pas à payer tout de suite l'impôt sur les gains en capital. Dans ces circonstances, il verrait peut-être d'un bon oeil le fait de garder sa ferme à l'intérieur de son groupe. C'est un argument qui a été avancé à certain moment, et qui a du bon.

M. Hovdebo: Vous voulez dire . . .

M. Kirk: Il pourrait s'agir du jeune voisin d'un agriculteur. Celui-ci lui vendrait sa ferme, non pas à un prix moindre, comme M. Knoerr disait, mais dans de meilleures conditions. Il serait mieux placé pour faire de meilleures conditions du fait qu'il n'aurait pas acquitté tout de suite l'impôt sur les gains en capital.

M. Hovdebo: Vous avez parlé de 10 ans?

M. Kirk: C'est 10 ans, actuellement, dans le cas des membres de la famille, et cinq ans dans le cas des personnes autres que les membres de la famille. Nous recommandons que ce soit 10 ans dans ce dernier cas.

M. Knoerr: Historiquement, nous avons constaté, monsieur le président—et l'idée de mon collègue n'est peut-être pas mauvaise—que les agriculteurs sont prêts à prendre une hypothèque lorsqu'ils vendent leur exploitation. Et ils sont peut-être prêts à accepter un taux d'intérêt moindre que les prêteurs privés, puisque leurs possibilités d'investissement ailleurs sont limitées. Cependant, ils avaient ce désavantage qu'ils ne pouvaient pas répartir le paiement de l'impôt sur les gains en capital de la même façon, ou sur la même période, que leurs rentrées. C'est pourquoi nous avons recommandé que dans le cas des transferts aux personnes autres que les membres de la famille, la période soit également de 10 ans. À ce moment-là, le paiement de l'impôt sur les gains en capital doit être réparti sur la même période que l'hypothèque, les paiements s'effectueraient selon le même rythme que les revenus arriveraient . . .

Le président: Vous voudriez revenir au système en vigueur avant 1981.

M. Knoerr: D'une certaine façon.

Le président: Vous avez indiqué en passant que vous étiez contre l'abolition de l'impôt sur les gains en capital parce que vous vouliez que les dépenses d'intérêt puissent continuer d'être déductibles. Vous pensez que les dépenses d'intérêt devraient continuer d'être déductibles lorsque ces dépenses dépassent considérablement la valeur productive des terres?

M. Knoerr: Pour commencer, il s'agit de savoir si les dépenses d'intérêt dépassent vraiment la valeur productive des terres. Ce sont les dépenses d'intérêt que les agriculteurs doivent payer pour obtenir que leurs terres, et je ne suis pas sûr . . .

Le président: Devraient-elles être faites?

M. Knoerr: Autrement, les agriculteurs auraient à assumer un fardeau énorme.

Le président: Le prix des terres diminuerait certainement considérablement si les dépenses d'intérêt n'étaient pas déductibles. Personne ne serait en mesure de les acheter.

[Texte]

Mr. Knoerr: Well, you can reduce the water level in a bathtub by pulling the plug or you can flip the tub over.

• 1650

The Chairman: That is right.

Mr. Knoerr: I am suggesting that that might have the result of flipping the tub over.

There are a lot of us who are not ever going to realize these capital values. The value of my farm is an impediment, if my family wants to think about it, because we are not a homogeneous group. This is part of the problem. There is nothing to the productive capacity of a beef operation, and the farm is not going to be sold, because it is going to stay as a farm. But if we want to do useful things on the farm and make investments, we have enough trouble buying these Japanese tractors even with business investment tax credits. But if we could expense our costs of making investments, if we were so crazy as to borrow money, we would come to a dead standstill.

The Chairman: Yes. But the fact is, as a productive farmer you have to have a cash profit somewhere along the line on which to live. So presumably you could expense your expensing interest, but you cannot . . . One of the problems we have is people buying land and claiming to be in the farming business but really being in the land speculation business at the present time, where the debt on the property is so high, the interest rates are so enormous because of the amount of mortgage, that there is no conceivable way they could ever earn a profit on that farm.

Mr. Knoerr: Yes. We very painfully are coming out of the scenario pretty rapidly. Sure, farmers are at fault. But I tell you, that was a collective responsibility. We had governments and lending institutions and everybody all . . . it was a form of madness, and we are coming back to reality.

Mr. Fraleigh: I want you people to realize the problem we have. I think the president of the federation made the statement that as a national farm organization, they would have a problem with their membership if they came out with some pretty hard and fast rules. As elected members, I want to assure you we have same problem.

To put the mandate of the Farm Credit Corporation in perspective, I think a lot of people are blaming the Farm Credit Corporation per se for some of the problems. The problem does not lie with the Farm Credit Corporation. It lies with us collectively around this table; the legislators. For example, to make the Bruce-Grey thing work requires one of two things: either an Order in Council changing the mandate or the regulations, or for us as legislators to change the act. We always have to keep that in mind when we are talking about the Farm Credit Corporation. In actual fact, the Farm Credit Corporation are acting within their mandate.

The other problem we are facing as a committee is that we are not getting any consensus from the farm community. That makes it difficult. Nor is a consensus message being sent to the Minister of Finance. In my opinion, the best proposal we have

[Traduction]

M. Knoerr: Vous pouvez vider la baignoire en tirant le bouchon ou en renversant la baignoire.

Le président: C'est juste.

M. Knoerr: Ce que vous proposez, c'est de renverser la baignoire.

Bon nombre d'entre nous ne vont pas pouvoir vendre leurs biens en capital à leur juste valeur. Pour moi, la valeur de ma ferme est un problème, si ma famille veut faire quelque chose. Nous ne sommes pas tous dans la même situation. C'est là le problème. Un élevage de bovins a une certaine capacité de production. Une ferme reste une ferme si elle n'est pas vendue. Mais si nous voulons pouvoir faire des investissements, nous devons avoir certains avantages. Nous avons déjà assez de mal à acheter des tracteurs japonais, même avec les crédits d'impôt aux investissements à des fins commerciales. Si nous ne pouvions pas déduire certaines dépenses d'investissement, nous serions fous d'emprunter de l'argent. Nous n'irions pas loin.

Le président: Il reste que si vous voulez être un agriculteur productif, vous devez avoir des profits à un certain moment. Si vous êtes capable de déduire vos dépenses d'intérêt, vous devez être aussi capable . . . Nous avons ce problème actuellement. Nous avons des gens qui achètent des terres et qui prétendent être dans l'industrie agricole, mais qui sont seulement des spéculateurs. Les dettes sur les propriétés sont si élevées, les taux d'intérêt sur les hypothèques sont tellement énormes qu'ils ne peuvent absolument pas être en mesure de faire des profits un jour en tant qu'exploitants agricoles.

M. Knoerr: Nous commençons à nous sortir de ce bourbier lentement. Il y a certainement des agriculteurs qui se sont trompés à ce chapitre. Mais comme vous le savez, il n'y a pas qu'eux. Les gouvernements, les institutions de prêt et tous les autres . . . à un moment donné, c'était la folie furieuse. Mais on revient lentement à la réalité.

M. Fraleigh: Comprenez notre situation. Je pense que c'est le président de la fédération qui a dit qu'en tant qu'organisme, la fédération ne pouvait pas préconiser des règles trop strictes. Elle aurait des échos de ses membres. C'est la même chose pour nous en tant que députés.

Il y a bien des gens qui mettent en cause la Société du crédit agricole pour ce qui s'est passé. Or, le problème ne tient pas à la Société du crédit agricole. Nous sommes tous responsables collectivement, nous qui nous trouvons assis à cette table, nous, législateurs. Par exemple, pour lancer le projet Bruce-Grey, il faut soit un décret du conseil modifiant le mandat ou les règlements, soit une nouvelle loi, que nous devrons adopter en tant que législateurs. Nous ne devons pas oublier tout cela lorsque nous parlons de la Société du crédit agricole. Parce que la Société du crédit agricole agit dans le cadre de son mandat.

L'autre problème auquel nous faisons face en tant que Comité est l'absence de consensus à l'intérieur de la collectivité agricole. Le ministre des Finances n'entend pas non plus le même son de cloche de tout le monde. À mon avis, ce que nous

[Text]

had put forward to us yet was put forward to us this morning, when some hard, fast recommendations were made, with back-up material to support those positions. I know that gets tough when you get into a national organization. We know that because of what we run into in government, where we have regional expectations that differ from one region to the other.

The other thing is that we talk about a long-term agricultural policy, and I made the point this morning and I want to reiterate it this afternoon: we can devise the most beautiful scenario for agriculture that you could imagine, and because we are a trading nation and depend heavily on agricultural exports for farm income, the decisions made by outside governments can destroy the system you have put in place. I think we came to the consensus this morning that any system we put in place has to have a great deal of flexibility in it to allow it to react to whatever goes on outside our borders that we have no control over.

• 1655

Mr. Knoerr: They are broad questions. If an Order in Council is what is required to make FCC effective in Bruce-Grey, and if the rumours are what somebody else has suggested they are, let us pass it. Tonight is soon enough; let us do it. If we are going to do something, let us do it effectively or we will make a travesty out of it.

Your observations on the problem of arriving at a consensus or clear positions nationally are valid. It is not hard. I use the word that we are catholic in our issues; we are also very catholic in our support. That is another side of the question. If you are able to come up with a recommendation that causes the government to do something substantial—and we have given you a nice figure to work with, \$200 million—and you get that out there doing a job, it may not be something we have specifically told you to do, but we will support you in doing it.

As I said, some of these things have to be adjusted and some are judgmental. There are mechanisms that can be done to do it. We cannot tell you ahead of time how to do it; our structure is not going to give us that ability. We can point to some directions. I certainly can pledge our whole-hearted support in working in any process designed to make it effective and to adapt it if adaptation is . . .

You know, I have to come back to what I said. The key thing is the recognition that there is a problem out there and the decision that we are going to find some bucks and get out there and do something—and if it is not working, change it rapidly and make sure it works.

Observations about us as a trading nation: I did an interview, bits of which were used on CBC-FM on Sunday, concerning what is happening in the States. I think we have done pretty well internationally in terms of competitive position. Agriculture continues to contribute substantially to the surplus we have in material trade. We have severe

[Translation]

avons entendu de mieux sur le sujet, nous l'avons entendu ce matin, lorsque nous avons reçu des recommandations précises, appuyées par une documentation solide. Je sais que cela peut être difficile dans le cas d'un organisme national. Nous en savons quelque chose, nous qui faisons partie du gouvernement, lorsque nous devons essayer de concilier les attentes des diverses régions que nous représentons.

Il y a encore un point qui est important au sujet d'une politique agricole à long terme. J'en parlais ce matin, j'y reviens cet après-midi. Nous pouvons établir le plus beau scénario possible pour l'agriculture. Cependant, nous sommes une nation exportatrice, nos revenus agricoles dépendent beaucoup de nos exportations agricoles. Nous sommes à la merci de décisions prises par des gouvernements étrangers. Nous en sommes venus à la conclusion ce matin que, quel que soit le dispositif que nous mettons en place, il doit avoir beaucoup de souplesse, pour nous permettre de réagir rapidement aux événements qui se produisent à l'extérieur du pays et sur lesquels nous n'avons aucun contrôle.

M. Knoerr: Ces questions sont vastes. S'il faut un décret du conseil pour que la SCA soit efficace dans Bruce-Grey, et si les rumeurs sont bien telles qu'elles ont été rapportées par quelqu'un d'autre, adoptons-le. Dès ce soir. Si nous devons faire quelque chose, faisons-le bien, ou ce ne sera qu'un simulacre.

Vos observations quant au problème que pose un consensus national, ou des positions nationales sans ambiguïté, sont fondées. Ce n'est pas difficile. Nous sommes catholiques dans nos questions et nous sommes également très catholiques dans notre appui. C'est un autre aspect de la question. Si vous êtes en mesure de faire une recommandation incitant le gouvernement à prendre une initiative conséquente—et nous vous avons donné un bon chiffre de départ, 200 millions de dollars—and que cela se traduise dans la réalité, il se peut que cela ne corresponde pas exactement à nos aspirations, mais nous vous appuierons.

Comme je l'ai déjà dit, certaines de ces choses doivent être ajustées et certaines sont une question de jugement. Il existe des mécanismes qui peuvent rendre possible la réalisation. Nous pouvons vous dire par avance comment le faire; notre structure n'a pas cette capacité. Nous pouvons vous donner des indications. Je peux vous assurer notre collaboration pleine et entière à tout processus destiné à le rendre effectif et à l'adapter si une adaptation est . . .

Il me faut me répéter. Il est essentiel de reconnaître l'existence du problème et de nous engager à trouver les moyens financiers nécessaires—and si cela ne marche pas, apporter rapidement tous les changements pour s'assurer que cela marche.

Les observations quant à notre position de nation commerciale: j'ai donné une interview dont des extraits ont été utilisés dans l'émission FM de Radio-Canada du dimanche sur ce qui se passe aux États-Unis. Je crois que sur le plan international, notre compétitivité est bonne. L'agriculture continue à contribuer de manière considérable au surplus de notre

[Texte]

problems in Canada, but from all the evidence we hear they are not as bad as they are in the States. One of the reasons I think they are is we have had some policies that are pretty effective and ongoing. In products that we have deemed are domestic products we have set up management systems that are principally not costs to the government to regulate supply in terms of the consumer demand in achieved products.

For international products we have set up some good marketing structures, such as the Wheat Board. Where we have had assistance, such as the Western Grain Stabilization Program, we have had a shared responsibility with an ongoing program that seems to be useful. We have had to make some adjustments that have been useful.

One of the other things we had, at least going into the 1970s, is we developed a pretty strong effective credit policy that was good in terms of the time. For the needs of agriculture in Canada in the 1960s, the FCC moved into a vacuum, did a good job, built a good strong structure. In the 1970s somehow we thought we could let that system go on its own. Private lenders were getting interested in the field. We began to pull the FCC out of it, limit its funds, limit its mandate until it is caught in the bad position of being the lender of last resort and still have to balance its budget. It is mathematically an impossible situation. I am not criticizing anybody. Perhaps if I were asked my opinion at the same time I would have been party to the judgment. We can see that was a mistake, not that doing something else would have had the wisdom to prevent exactly what happened. But there is a clear need, along with some of the other ongoing stable programs we have, to have a good sound ongoing financial credit policy for agriculture. The FCC or its equivalent obviously has a significant role as an effective partner out in that lending field.

I wish we could be more precise in our proposals, but we are emphasizing the need to assist farmers in the short run on an emergency basis and very quickly start building a new long-term credit policy so we can have that ongoing credit policy. Our farmers have given a general ball park of what we think is affordable credit. We know this will not be totally achieved. We also talk about the need to average out highs and lows with some sort of blending. Agri-bonds can perhaps be one of the vehicles we use to get shared costing in this process. I think we have enough to get started in the long run.

Mr. Fraleigh: I only have one additional question, and that is in regard to the subjectivity you have left in section 31. If there is one thing we hear loud and clear from individual farmers, it is let us have a set of rules so we know where we are going. To me, in your brief there are still way too many things left that are subjective.

[Traduction]

balance commerciale. Nous connaissons de graves problèmes au Canada, mais d'après tout ce que nous entendons dire, ils ne sont pas aussi graves qu'aux États-Unis. Une des raisons, à mon avis, est l'existence de certaines politiques en place depuis un certain temps, politiques très efficaces. Pour les produits que nous considérons destinés à la consommation intérieure, nous avons mis en place des systèmes de gestion qui régissent l'offre et la demande sans que cela coûte pratiquement rien au gouvernement.

Pour les produits destinés à l'exportation, nous avons quelques bonnes structures de commercialisation, comme la Commission du blé. En cas d'assistance, comme pour le Programme de stabilisation des grains de l'Ouest, nous partageons les responsabilités dans le cadre d'un programme permanent qui semble être utile. Certains ajustements utiles ont été apportés.

Un de nos autres atouts, tout du moins à partir des années 70, a été une politique de crédit efficace qui était en prise avec la réalité. Dans les années 60, la SCA a comblé un vide, a fait du bon travail, a mis en place une structure solide pour satisfaire les besoins de l'agriculture. Dans les années 70, nous avons cru pouvoir laisser la bride sur le cou à ce système. Les bailleurs privés manifestaient leur intérêt. Nous avons commencé à mettre la SCA sur la touche, à limiter ses capitaux, à limiter son mandat, jusqu'à ce qu'elle se retrouve dans la position exécrable de prêteur de dernier recours, tout en ayant l'obligation d'équilibrer son budget. Mathématiquement, sa position est impossible. Je ne critique personne. Si on me demandait mon opinion, je ne pourrais être impartial. Nous pouvons voir que c'était une erreur, ce qui ne veut pas dire pour autant que si nous avions opéré différemment, nous aurions prévenu ce qui est arrivé. Il reste qu'en plus des autres programmes stables permanents que nous avons, une politique de crédit stable et permanente est indispensable à l'agriculture. Il est évident que la SCA, ou son équivalent, a un rôle de participant significatif à jouer dans le domaine du prêt.

Je souhaiterais que nos propositions soient plus précises, mais nous insistons sur la nécessité d'aider les agriculteurs dans le court terme, sur une base ponctuelle, et de mettre en place très rapidement une nouvelle politique de crédit à long terme pour les agriculteurs. Les agriculteurs vous ont donné une idée de ce qu'ils considéraient raisonnable. Nous savons que cet objectif ne saura être totalement réalisé. Nous vous avons également dit qu'il était nécessaire de parvenir à une moyenne en combinant les taux supérieurs et les taux inférieurs. Les agro-obligations peuvent être un des véhicules permettant de partager les frais de cet exercice. Je pense que nous avons suffisamment d'atouts pour nous attaquer au long terme.

M. Fraleigh: Je n'ai qu'une autre question à vous poser. Il s'agit de la subjectivité que vous avez laissée dans l'article 31. S'il y a une chose que les agriculteurs n'ont cessé de nous répéter, c'est: donnez-nous des règles afin que nous sachions où nous allons. À mon avis, vous laissez encore beaucoup trop de place à la subjectivité dans votre mémoire.

[Text]

[Translation]

• 1700

Mr. Knoerr: Mr. Chairman, I wish we could be more precise. What we have said is to be very cautious about tampering with the law. Look at, but be careful about, the opportunity to use accrual accounting for those who do not want to be subjected to the limitations of section 31. We recognize the need to be more precise, and we have one suggestion in that regard, which is setting up farmer participation in some sort of appeal body that can start making case-specific judgments.

You know, a lot of people have been looking at it. We have had quite a few specific proposals of descriptions, particularly as to how section 31 will work—you know, complex formulas. But we have not agreed. We are coming to the conclusion that, first of all, the real problem . . . well, it may not be in section 31; it is in section 18. It is the initial judgment of who is a farmer.

Mr. Fraleigh: But again it is subjective. I do not want to see us transport one problem in subjectivity from section 31 to paragraph 18.(1)(a).

Mr. Knoerr: Mr. Chairman, if you want to carry this a little further and let me risk it—risking a shot, we can say okay, get the taxation people to advise people what their classification is and whether they are farming or not. If they feel aggrieved by that process, set up a formal appeal process, put farmers into that appeal process and say if you do not like it, appeal. I think in that process you are going to initially deal with the judgments of the taxation people, but you will very quickly evolve a new set of rules based on the judgments of the appeal boards, if they do not think the taxation people are making good judgments. I think that could work.

The Chairman: Mr. Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Thank you, Mr. Chairman. I very much agree with the federation's general thrust, that we need both short-term and long-term solutions. I guess they must begin almost simultaneously, although undoubtedly the short term is of a crisis nature.

Several groups have appeared before us and talked about an interest subsidy program such as you have, including FCC. I would note, however, that FCC had a three-year limitation on the proposal, which they made to the Agriculture committee back in January. Yours seems more open-ended.

Some have also talked about a debt set-aside program—that is, a debt set-aside program for say five years. It strikes me that one of the advantages of the debt set-aside program is that it would cut back on the immediate cash needs of farmers in difficulty.

The Province of Manitoba, as you probably know, and certainly as Bill Strath knows, has brought in an interest subsidy program with the MACC down to 8%. That was for one year only. I guess if I were a politician, I might suspect

M. Knoerr: Monsieur le président, j'aurais souhaité que nous puissions être plus précis. Nous disons qu'il faut être très prudent dans la manipulation de la loi. Étudier, mais avec prudence, la possibilité de comptabilité cumulative pour ceux qui ne veulent pas être soumis aux limitations de l'article 31. Nous reconnaissions la nécessité d'être précis et nous avons une suggestion: faites participer les agriculteurs à une sorte d'instance d'appel chargée d'étudier les cas particuliers.

Beaucoup de personnes y ont réfléchi. Nous avons été saisis de quelques propositions précises, tout particulièrement sur l'article 31—des formules complexes. Nous ne nous sommes pas mis d'accord. Nous sommes parvenus à la conclusion que tout d'abord, le véritable problème . . . ce n'est peut-être pas l'article 31, mais l'article 18. Quelle est la définition d'agriculteur?

Mr. Fraleigh: Encore une fois, c'est subjectif. Je ne tiens pas à ce que cette subjectivité passe de l'article 31 à l'alinéa 18.(1)a).

Mr. Knoerr: Monsieur le président, si on veut aller plus loin, je me risquerai à dire . . . nous pouvons dire: très bien, qu'on laisse le soin aux responsables de l'impôt d'informer les intéressés de leur classification, de leur dire si, oui ou non, ils sont agriculteurs. En cas de contestation, établir un processus d'appel officiel pour que les intéressés aient un recours s'ils s'estiment lésés. Au départ, il s'agira de juger la décision prise par les responsables de l'impôt, mais très rapidement surgiront de nouvelles règles se fondant sur les jugements des commissions d'appel si elles estiment que les responsables de l'impôt sont dans l'erreur. Je crois que cela pourrait marcher.

Le président: Monsieur Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Merci, monsieur le président. Je suis tout à fait d'accord avec la fédération: nous avons à la fois besoin de solutions à court terme et de solutions à long terme. Je crois qu'elles doivent être amorcées presque simultanément, bien que sans aucun doute pour résoudre la crise, c'est le court terme qui doive primer.

Plusieurs groupes de témoins nous ont parlé tout comme vous, y compris la SCA, d'un programme de subvention des intérêts. Je ferais remarquer cependant que la SCA accompagnait sa proposition d'une limite de trois ans, proposition faite au Comité de l'agriculture en janvier. Votre proposition semble ne pas comporter de limite.

Certains ont également parlé d'un programme de détachement de la dette—c'est-à-dire un détachement de la dette, pendant, disons, une période de cinq ans. Il me semble qu'un des avantages d'un tel programme de détachement de la dette est qu'il réduirait immédiatement les problèmes de trésorerie des agriculteurs en difficulté.

Comme vous le savez probablement, certainement le sait Bill Strath, la province du Manitoba a introduit avec la MACC un programme de subvention de l'intérêt ramenant celui-ci à 8 p. 100. Cette possibilité n'a été offerte que pendant un an. Je

[Texte]

that the one-year-only program has something to do with the upcoming political event in the Province of Manitoba. But it strikes me that kind of solution is not going to make a great deal of difference in an ongoing way to the crises being faced by Manitoba farmers. Certainly any program has to be longer than one year in duration.

Even if you reduce the interest charges by say 5%, as you proposed, for a farmer who is looking at \$250,000 of debt—and many are in a more extreme position than that—it would cut down on his annual cost by some \$12,000, if my calculations are more or less correct. Many farmers I speak to would still be in difficulty, having reduced their burden by \$12,000, because they simply do not have the cashflow. They are in arrears to begin with, in some cases.

Did you look seriously at a debt set-aside program, bearing in mind that agriculture is a cyclical industry and that there is some hope at least that we will come out of this cycle and in four or five years down the road will be in a better position to meet our obligations?

Mr. Knoerr: Let us start with the first plan. No, we have not set a time limit. One reason why we have not, if you will recall, is that the context in which those special farm financial assistance programs were given was on the assumption that the market economy would turn around. And people in FCC are saying, you know, it may be unfair to judge the effectiveness of this program in the current light because things did not turn out the way we wanted.

• 1705

We are not predicting things are going to stay bad, but there is a risk. Until longer-term policies can come in we would not want to see too short a sunset on this so that it indeed could do the job.

We have not, to my knowledge, specifically looked as an organization at the question of the debt set-aside as another alternative way of doing the question. We have not supported moratoriums, that type of thing. Now debt set-aside or adjustments were possibilities under Bill C-653, and we accepted the ability of the court, within limitations, to do that type of thing. But as a debt set-aside as some groups are talking about it, we just have not looked at them. I think our general criteria, as long as they were directed to the farmer . . . Obviously just postponing the payment and accumulating interest is not going to be effective. There is going to have to be some cost involved to other than the farmer to be effective, provided that was recognized and the funding of that cost or who was going to bear it was determined beyond the farmer. It could well meet the basic requirements.

I do not know whether anybody else has any observations on debt set-asides. Perhaps it is unfortunate, but that is not one specific proposal any of our members have laid on our table; but it could do the job, at least theoretically.

[Traduction]

suppose que si j'étais politicien, je pourrais penser que ce programme d'un an a quelque chose à voir avec les futurs événements politiques dans la province du Manitoba. Il reste qu'il me semble que ce genre de solution ne résoudra pas d'une manière permanente les difficultés que connaissent les agriculteurs du Manitoba. Il est certain que la durée de tout le programme doit être supérieure à un an.

Même si vous réduisez les taux d'intérêt de, disons, 5 p. 100, comme vous le proposez, pour un agriculteur qui a une dette de 250,000\$—et pour beaucoup, cette dette est bien supérieure—si mes calculs sont plus ou moins exacts, cela correspondrait à une réduction annuelle des coûts d'environ 12,000\$. Nombre des agriculteurs que je connais seraient toujours en difficulté, car même avec une réduction de 12,000\$, ils n'auraient toujours pas les liquidités qui leur sont nécessaires. Pour compenser, dans certains cas, ils sont en arrérages.

Avez-vous sérieusement considéré l'éventualité d'un programme de détachement de la dette, en n'oubliant pas que l'agriculture est une industrie à caractère cyclique et que s'il est à espérer que nous sortirons de ce cycle d'ici quatre ou cinq ans, nous serons alors dans une meilleure position pour satisfaire nos obligations?

M. Knoerr: Commençons par le premier plan. Non, nous n'avons pas fixé de durée. La raison, vous vous en souviendrez peut-être, en est que le contexte dans lequel ces programmes spéciaux d'assistance financière à l'agriculture étaient offerts se fondait sur l'hypothèse d'un redressement de l'économie du marché. Les responsables de la SCA disent d'ailleurs qu'il est peut-être injuste de juger de l'efficacité de ce programme dans les circonstances actuelles, car l'évolution n'a pas été celle attendue.

Nous ne disons pas que la situation va rester mauvaise, mais il y a un risque. Dans l'attente de politiques à long terme, nous ne souhaitons pas une durée trop limitée annulant tout espoir de réussite.

Que je sache, notre organisation n'a pas envisagé la question du détachement de la dette comme solution de rechange. Nous ne sommes pas pour les moratoires, ce genre de chose. Le détachement de la dette ou les ajustements étaient des possibilités offertes par le Bill C-653, et nous avons accepté que les tribunaux, dans certaines circonstances, en aient la responsabilité. Pour ce qui est du détachement de la dette dont certains groupes ont parlé, nous n'avons tout simplement pas envisagé la question. Nos critères généraux, en ce qui concerne les agriculteurs . . . Il est évident que simplement reporter le paiement et accumuler l'intérêt ne sera pas efficace. Pour être efficace, il faut que d'autres que l'agriculteur assument une partie de ce coût. À condition que ce coût soit financé par d'autres que les seuls agriculteurs, ce pourrait être une solution.

Je ne sais si quelqu'un d'autre a des remarques à faire sur le détachement de la dette. C'est peut-être malheureux, mais aucun de nos membres n'a fait de propositions précises à ce sujet, mais en théorie, cela pourrait marcher.

[Text]

Mr. Clark (Brandon—Souris): I think it is important to distinguish between a debt set-aside proposal and moratorium, because it is our understanding at least that any debt set-aside proposal would have a criteria not unlike your own, which is based upon the assumption and the necessity of ensuring that the people supported by that program would become viable; whereas a moratorium implies that you treat everyone equally and does in fact simply postpone a decision into the ongoing future.

Mr. Kirk: We are recommending a process for debt adjustment with the potential for ordering, you know, restructuring of the debts and rescheduling of the payments without any limits to how much, as a matter of judgment, should be done. The kind of set-aside you are talking about is one option that could be adopted under our general proposition that these things should be looked at and a debt adjustment package should be examined and attempted and be developed. In the end, if the creditors cannot agree on some kind of adjustment in which they participate voluntarily, there should be a provision for it being imposed. So in the context of a larger group of options, I would say that option, in part at least, is within that policy position.

We agree and say very explicitly in this paper that one of the problems with an interest subsidy is there are a lot of people who cannot be helped by that. What we are saying is that for those there should be this other process I have been talking about. That is what we are saying.

One problem, of course, with a simple delay of action, you know, a set-aside, is nothing happens but I presume the debt accumulates.

The Chairman: No, the debt . . .

Mr. Kirk: The interest is forgiven during the period of the set-aside?

The Chairman: Yes.

Mr. Kirk: Well, that proposal is certainly within the terms of reference of our debt adjustment proposals, precisely.

Mr. Clark (Brandon—Souris): The details probably vary in accordance with making the proposal.

Mr. Kirk: That is right.

Mr. Clark (Brandon—Souris): I just wanted to have one final observation, Mr. Chairman, if I may, and it goes back to the comments Dr. Foster raised earlier on when he was questioning the role of FCC and whether or not, if I understood him correctly, they were perhaps in part the villain in this process. I simply wanted to make my own personal observation in dealing with farmers who are in difficulty with FCC, the banks and credit unions. I have very often found FCC to be more flexible in their response to the needs of farmers. I have had a lot more personal success in trying to talk to FCC than I have to either the banks or the credit union. That is simply my own personal testimony, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Foster.

[Translation]

M. Clark (Brandon—Souris): Je crois qu'il importe de faire la distinction entre une proposition de détachement de la dette et un moratoire, car nous croyons comprendre que toute proposition de détachement de la dette serait accompagnée de critères peu éloignés des vôtres, fondés sur l'hypothèse et la nécessité d'assurer que les bénéficiaires de ce programme deviennent viables; alors qu'un moratoire implique une égalité de traitement pour tous et ne fait que repousser la décision à plus tard.

M. Kirk: Nous recommandons un ajustement de la dette avec possibilité de restructuration et de rééchelonnement des paiements sans contrainte sur les méthodes, en faisant appel simplement au jugement. Le genre de détachement dont vous parlez est une option qui pourrait être adoptée dans le cadre de notre proposition générale, qui préconise une étude globale de la situation pour déterminer la forme d'ajustement de la dette. En cas de refus des créanciers de participer volontairement à une forme d'ajustement, il devrait y avoir une disposition contraignante. Dans le contexte d'un groupe élargi d'options, je dirais donc que cette option, tout du moins en partie, pourrait s'insérer dans notre proposition générale.

Nous sommes d'accord et nous disons très explicitement dans notre document qu'un des problèmes que pose cette subvention de l'intérêt est qu'elle ne peut aider en aucune manière nombre de ces agriculteurs. Nous disons que pour ceux-ci, nous devrions opter pour cette autre méthode dont je viens de parler. C'est ce que nous disons.

Le problème, bien entendu, avec un simple report, avec un simple détachement, c'est que rien ne se passe, mais je suppose que la dette s'accumule.

Le président: Non, la dette . . .

M. Kirk: Les intérêts ne courrent pas pendant cette période de détachement?

Le président: Oui.

M. Kirk: Dans ce cas, cette proposition va certainement dans le sens de nos propositions d'ajustement de la dette.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Les détails varient probablement selon que l'on présente cette proposition.

M. Kirk: Exactement.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Je voudrais faire une dernière observation, avec votre permission, monsieur le président. Je reviens aux commentaires de M. Foster, lorsqu'il mettait en question le rôle de la SCA et qu'il se demandait, si je l'ai bien compris, si cette société n'avait pas joué en partie le mauvais rôle. Je voulais simplement vous faire part de mes observations personnelles—de mes discussions avec les agriculteurs en difficulté avec la SCA, les banques et les caisses de crédit. J'ai très souvent constaté que la SCA faisait preuve de beaucoup plus de souplesse vis-à-vis des besoins des agriculteurs. J'ai connu beaucoup plus de réussites personnelles en essayant de discuter avec la SCA qu'avec les banques ou les caisses de crédit. C'est mon témoignage personnel, monsieur le président.

Le président: Monsieur Foster.

[Texte]

Mr. Foster: Just one or two points. Is the CFA recommending we have a general interest rate for all farm activity, at about 5% below the going rate of interest, or are you just talking about targeting certain groups where you are facing financial crisis, and beginning farmers, and so on?

• 1710

Mr. Knoerr: Our members in convention, voting on policy resolutions, say that interest rates are too high and that a fair rate would be something approximately 5% below what it is currently.

Mr. Foster: I notice the Minister of Agriculture has just announced today an increase from 12.75% to 13.3% interest on FCC loans.

Mr. Knoerr: We do not favour that increase. That I can say. That will do nothing to assist the current situation. Let me be clear. In preparing this brief with the support of our members, we have been forced to deal in, what you could call, a more realistic vein. We hope we are not too cautious, so that we do not inflict too much damage on our membership. But we say that, certainly in the current situation, you have to target. We are not recommending that you immediately lower all loans to farmers to 7%, as nice as it would be for our members.

We are saying that the 5%, or its equivalent in terms of assistance, has to be targeted to this group, as inequitable as it is, particularly to those who are just a little better off. That is always a very painful thing—not for the fellow who is capitalized and decides it would be nice to have another something or other and so he is just going to go out and borrow a little money because he does not want to touch his savings, but for the guy who by hard work can just barely struggle through. Unless you have endless amounts of money, certainly in the short run you have to make those decisions. We are saying that for the time being you have to target.

Mr. Foster: In your earlier comments when I was questioning, you mentioned the FCC's having \$200 million available, I believe. Were you thinking in terms of a pool of that amount of funds to meet the debt crisis? What were you speaking about?

Mr. Knoerr: Yes, that was the context, given a set of criteria to apply those funds. The \$200 million would represent the actual interest costs, not the borrowings. You have to be very careful about that. Brigid says "the subsidy costs". We used the figure 5%. It would be for targeting farmers in distress.

It is a complex situation. You often have to bring other lenders into the picture. It may be useful to bring into the judgment process people other than just the FCC field staff. Opposed to that, the pilot project in Bruce-Grey is something that operates on its own. It may be possible to do some blending of the two and create something much more effective.

Mr. Foster: You are not thinking in terms of using government money to provide loan guarantees to financial institutions

[Traduction]

M. Foster: Simplement un ou deux points. La FCA recommande-t-elle un taux d'intérêt général pour toutes les activités agricoles, taux d'environ 5 p. 100 inférieur au taux d'intérêt courant, ou recommandez-vous que seuls certains groupes cibles, les agriculteurs en difficulté financière, les agriculteurs débutants, etc., soient visés?

• 1710

M. Knoerr: Nos membres réunis en congrès, en votant des résolutions, se sont prononcés pour dire que les taux d'intérêt étaient trop élevés et qu'ils considéraient qu'un taux d'environ 5 p. 100 inférieur au taux actuel serait raisonnable.

M. Foster: Le ministre de l'Agriculture vient tout juste d'annoncer aujourd'hui une augmentation de 12.75 p. 100 à 13.3 p. 100 du taux d'intérêt pour les prêts de la SCA.

M. Knoerr: Nous ne sommes pas favorables à cette augmentation, c'est le moins que je puisse dire. Cela n'améliorera en rien la situation actuelle. Soyons clairs. En préparant ce mémoire avec l'appui de nos membres, nous avons été obligés, si vous voulez, d'être pragmatiques. Nous espérons ne pas faire preuve d'un excès de prudence par trop néfaste à nos membres. Cependant, nous disons que, compte tenu de la situation actuelle, nous devons cibler notre action. Nous ne recommandons pas que vous abaissez immédiatement à 7 p. 100 tous les prêts aux agriculteurs, même si c'est ce que nous souhaitons pour tous nos membres.

Nous disons que ces 5 p. 100, ou son équivalent en terme d'assistance, doivent viser ce groupe, aussi injuste que cela soit, tout particulièrement pour ceux qui s'en sortent un peu mieux. C'est toujours très pénible—pas pour celui qui a des capitaux et qui décide qu'il serait agréable d'avoir un petit quelque chose de plus et qui emprunte un peu d'argent parce qu'il ne veut pas toucher à ses économies, mais pour celui qui, grâce à ses efforts, arrive tout juste à s'en sortir. À moins que la manne de capitaux soit infinie, à court terme, il faut prendre ces décisions. Nous disons que pour le moment, il vous faut cibler votre action.

M. Foster: Vous m'avez dit un peu plus tôt que la SCA avait 200 millions de dollars à sa disposition, sauf erreur. Pensiez-vous à la réserve de fonds pour régler le problème de la dette? De quoi parlez-vous?

M. Knoerr: Oui, c'était dans ce contexte, à condition d'avoir une série de critères d'application de ces fonds. Ces 200 millions de dollars correspondent au coût de l'intérêt, et non pas aux emprunts. Il faut bien faire attention. Brigid dit: «les coûts de subvention». Nous avons utilisé le chiffre de 5 p. 100. Ce serait destiné aux agriculteurs en difficulté financière.

La situation est complexe. Il faut souvent faire appel à d'autres prêteurs. Il serait peut-être utile de faire appel au jugement d'autres personnes que les représentants sur place de la SCA. À l'opposé, le projet pilote de Bruce-Grey fonctionne indépendamment. Il est peut-être possible de combiner les deux et de créer quelque chose de plus efficace.

M. Foster: Vous ne pensez pas à utiliser l'argent du gouvernement pour offrir des garanties de prêt aux institutions

[Text]

and other creditors, as is being done in the U.S. You are only talking about rescheduling FCC loans, are you?

Mr. Knoerr: Well, no. If you consider only FCC borrowings, you are not considering enough of the credit problem to deal effectively with the group. It got lost in the process. At one time in our brief, we said something about people being worried about the banks getting undue assistance. Our words were, in effect, that we could care less. The group we are concerned about is the farmers. If that is the price, go ahead. We withdrew those words. But the process has to extend beyond just FCC loans; I do not think just a debt consolidation of everybody under FCC, with special funding to bear risks or extra interest subsidy, is going to answer it. If you are going to bring in the other borrowers, it probably means they are going to have to take a little pain in the process, in view of the fact that they are going to come out somewhat better in the end. Some public funds will assist as well.

No, it just cannot be current FCC borrowers. You are going to miss too many people and that would be very unfair.

Mr. Foster: In avoiding the support of the cancellation of capital gains or not having capital gains on farmland and not extending, or liberalizing, section 31, is it the opinion of the CFA that if you do those things, you do end up capitalizing those benefits into the property values?

Mr. Knoerr: Well, we do not . . .

• 1715

Mr. Foster: I noticed OFA were in favour of those today, with certain provisions and so on, whereas with CFA you are not in favour of wiping out the capital gains tax or changing section 31.

Mr. Knoerr: We are in favour of whatever adjustments have to be made in section 31 so that a group of people who are honestly trying to develop farms or those farmers who are carrying legitimate farming operations, even if they are part-time, are treated as farmers, and fairly. I do not think I see that as a cost to government; I wish we could be more precise in how exactly this can be done; it is going to take some working at to do it. We see it as a matter of working together to improve the administration, and there may actually be some net savings to government.

As far as capital gains is concerned, we do not go as far as some of our members, notably Ontario and Unifarm in Alberta, although they are not here. We do not ask for the complete removal of capital gains. We think farmers need concessions in the area of capital gains and our policy is to sort of balance. There is this risk of capitalizing in farm land values. Our goal would be to reduce the effects of section 31 and section 18 in unwarranted capitalization in terms of farm land values, but we want to protect somehow the genuine farmers in the process.

[Translation]

financières et à d'autres créanciers, comme cela se fait aux États-Unis. Il ne s'agit que de rééchelonner les prêts de la SCA, n'est-ce pas?

M. Knoerr: En fait, non. Si vous ne considérez que les emprunts de la SCA, vous ne considérez pas suffisamment le problème du crédit pour régler efficacement le problème de ce groupe. Il est perdu en cours de route. Dans notre mémoire, nous avions prévu de dire que certains s'inquiétaient de l'assistance non justifiée accordée aux banques. Nous disions, en fait, que nous nous en contrefichions. Ceux qui nous intéressent, ce sont les agriculteurs. Si c'est le prix à payer, qu'on le fasse. Nous l'avons supprimé de notre mémoire. Il reste qu'il faut dépasser les simples prêts de la SCA; je ne pense pas qu'une simple consolidation de la dette contractée auprès de la SCA, avec un financement spécial pour compenser les risques, ou une subvention d'intérêt supplémentaire, est la réponse à la question. Si vous décidez d'inclure les autres emprunteurs, il est probable qu'il leur faudra souffrir un petit peu au passage, mais ils s'en trouveront un peu mieux en fin de compte. Certains fonds publics seront également fort utiles.

Non, cela ne peut être que les emprunteurs actuels auprès de la SCA. Beaucoup trop seront oubliés, et cela serait injuste.

M. Foster: En évitant de soutenir l'annulation de la plus-value ou en supprimant la plus-value pour les exploitations agricoles, et en n'étendant pas ou en libéralisant l'article 31, la SCA pense-t-elle que si vous faites ces choses, ces avantages finissent par se capitaliser dans les valeurs foncières?

Mr. Knoerr: Nous ne . . .

Mr. Foster: J'ai constaté que l'OFA était en faveur de cela, aujourd'hui, avec certaines dispositions, tandis que vous, la FCA, vous êtes contre la suppression de l'impôt sur la plus-value ou de la modification de l'article 31.

Mr. Knoerr: Nous appuyons tous les ajustements qui doivent être apportés à l'article 31, du moment qu'ils consistent à traiter équitablement comme des agriculteurs ceux qui essaient honnêtement d'exploiter une ferme ou de poursuivre des activités agricoles, même à temps partiel. Je ne pense pas que cela représente un coût pour le gouvernement. J'aimerais pouvoir être plus précis quant à la façon d'y parvenir, car cela nécessitera une certaine préparation. Nous estimons donc qu'il faut plutôt collaborer pour améliorer l'application de cet article, ce qui risque fort bien de se solder par des économies nettes pour le gouvernement.

En ce qui concerne la plus-value, nous n'allons pas aussi loin que certains de nos membres de l'Ontario et d'Unifarm, en Alberta, notamment. En effet, nous ne réclamons pas l'abolition complète de l'impôt sur la plus-value. Par contre, nous estimons qu'il est important que le gouvernement fasse certaines concessions dans ce secteur à l'intention des agriculteurs, et notre position est en quelque sorte un compromis. La suppression totale de cet impôt risquerait d'entraîner une flambée de la valeur des terres agricoles. Nous cherchons plutôt à diminuer les effets de l'article 31 et de l'article 18,

[Texte]

Mrs. Pyke: Just a quick point on that question of capitalizing. Any benefits that accrue to agriculture are immediately capitalized in the value of land. The first time I can ever remember that being written right down was in a report done in Ontario called *The Challenge of Abundance*. It tried to tackle the whole problem of low net incomes for farmers. However, of practically anything that alleviates that low net income, in the last analysis somebody always says that it just gets capitalized into the value of the land and raises the entry costs for everybody else. It gets a little bit tiresome at some point in time. We have not had adequate credit policies, and to say that by improving that at all, they will be capitalized in the value or that there are tax problems. It could be that if farm land continues to fall at the rate it has, and we are really going to go down to productive values, somebody will wish that had been capitalized into farm land before we are done.

The Chairman: Indeed, when you advocate indexation of gains, you also presumably talk about losses. It may be that if people were writing off their farm losses, the capital losses would be enormous.

Mr. McCain, do you have a question you want to ask these people?

Mr. McCain: I just have one. I am sorry I am late, and I am probably going to repeat the questions, but there are other things to do, unfortunately.

Your guidelines for the capital gains tax do not spell out one thing. If you sell your farm and you get, let us take a hypothetical figure today, which is ridiculous, but suppose you got \$500,000 in capital gains, how would you address that in your guidelines, specifically? How should it be taxed?

Mr. Knoerr: Okay. What we are saying quite simply is that whatever you do about indexing V-Day values or purchase prices, once it is deemed you have indeed \$500,000 of capital gains, you would be entitled to an exemption per \$100,000 of taxable, which comes to \$200,000 of actual capital gains because only half is taxable, plus you would continue to have the opportunity to turn an additional \$120,000 taxable or \$240,000 of capital gains into an RRSP, so you would be exempt from paying any tax on \$200,000 out of \$500,000; you would be able to defer taxation on an additional \$240,000 of that capital gain, and pay it only when you take the money out of the RRSP, and that would leave you \$60,000 of capital gain that is up-front and centre and taxable now.

• 1720

Mr. Kirk: Which you perhaps could extend for five years under the five- or ten-year rule.

[Traduction]

pour éviter la spéculation des terres agricoles, mais nous voulons également protéger les agriculteurs de bonne foi.

Mme Pyke: Permettez-moi de poser une petite question au sujet de cette capitalisation. Tous bénéfices que touche l'agriculteur sont immédiatement capitalisés dans la valeur de la terre. La première fois que je l'ai lu, c'était un rapport effectué en Ontario et intitulé: «*The Challenge of Abundance*», (le défi de l'abondance). Ce rapport traitait du problème global de la faiblesse des revenus nets des agriculteurs. Cependant, les solutions envisagées pour pallier ce problème aboutissent pratiquement toutes à une capitalisation accrue dans la valeur de la terre, ce qui augmente les coûts pour tout le monde. Ce genre d'argument finit par être un peu ennuyeux. Nous n'avons jamais eu de politiques adéquates en matière de crédit, et le fait de dire que toute augmentation des revenus nets des agriculteurs sera automatiquement capitalisée dans la valeur de la terre... Si cette valeur continue à chuter au même taux et que nous en revenons à des valeurs productives, certains regretteront peut-être de ne pas l'avoir capitalisée dans des terres agricoles avant qu'il ne soit trop tard.

Le président: Lorsque vous préconisez l'indexation de la plus-value, vous envisagez sans doute la même chose pour la moins-value. Si les gens peuvent déduire leurs pertes agricoles, la moins-value risque d'être considérable.

Monsieur McCain, avez-vous une question à poser aux témoins?

M. McCain: Une seulement. Je suis désolé d'être en retard, et je vais peut-être poser une question qui l'a déjà été, mais vous comprendrez que j'ai beaucoup d'autres choses à faire, malheureusement.

Il y a une chose que vos directives en matière d'impôt sur la plus-value ne mentionnent pas. Supposons que la vente de votre exploitation agricole vous permet de réaliser une plus-value de 500,000\$, et je reconnais que c'est un chiffre tout à fait ridicule. Dans ce cas, comment feriez-vous, dans le contexte de vos directives? Comment cette somme devrait-elle être imposée?

M. Knoerr: Ce que nous disons, c'est, tout simplement, qu'à partir du moment où vous indexez les valeurs ou les prix d'achat, si vous réalisez une plus-value de 500,000\$, vous avez droit à une certaine exemption par tranche de 100,000\$ imposables, de sorte que vous n'êtes imposé que sur 200,000\$ de plus-value, puisque la moitié seulement de cette plus-value est imposable. De plus, vous auriez toujours la possibilité de transférer encore 120,000\$ imposables ou 240,000\$ de plus-value dans un REÉR, de sorte que vous seriez exonéré d'impôt pour cette fraction de 200,000\$, sur le total des 500,000\$; il vous serait possible de reporter l'impôt sur un autre montant de 240,000\$, et de ne le payer que lorsque vous encaissez votre REÉR. Il vous reste donc 60,000\$ de plus-value, en tout et pour tout, qui sont imposables.

M. Kirk: Impôt que vous pouvez probablement reporter pendant cinq ans, ou même dix ans.

[Text]

Mr. McCain: Not always, but occasionally, the seller may not get his cash. Mostly I think he goes through some line of credit and does get it. But let us suppose he does not get his cash and is receiving it in the form of mortgage payments. It might appear to him, under certain circumstances, to give him better security in the long run. When does he pay that capital gains tax, by your formula, if he has on paper \$500,000 but does not have it in hand?

Mr. Knoerr: The thing is that in this case, unless he has actual capital gains in excess of \$900,000, he has only \$60,000 of capital gains that would be taxable. The current rules would permit him to spread that over five years, I would assume, so he would pay tax on \$12,000 of capital gain; or actually \$6,000, because it is half of it a year for five years. If all those were in place, I would suspect he could cope with that fairly well out of his mortgage payments, because he would have got some significant down payment, anyway.

Mr. Schellenberger: You were recommending it up to 10 years.

Mr. Knoerr: That is right.

Mr. Schellenberger: If the husband and wife own the farm jointly, should they both get the RRSP?

Mrs. Pyke: No.

Mr. Schellenberger: You talked about having the power to write down, as was proposed in the Bankruptcy Act. You are also recommending that we use the Farm Finance Review Boards. Is that not a contradiction? The Farm Finance Review Boards try to work out a voluntary arrangement between the lenders and the mortgagee, whereas if you leave it to the courts with that power, then they would impose it. I would imagine the lending institutions would be very concerned about having such a thing imposed on them. Would you not be concerned that might have the effect of making credit tougher for farmers who in fact still need credit?

Mr. Knoerr: First of all, as we perceive the legislation the initial goal of the process in the court would be similar to what is happening in Bruce-Grey. There would be an attempt on the court's part to achieve a voluntary agreement on adjustments. The powers of the court would only come into play if that voluntary agreement were not achievable and in the court's judgment an intervention was warranted.

There is no question that segments of the farm community have had concerns about what effect it would have on the banking community, and there is no question that the banking community has had strong views on the subject. It may be one reason why we have no legislation on the table today. The accommodations we made in that area were to say that our members thought it might be useful to have the court have the ability to intervene when everybody was being too knot-headed; but to protect the interest of the lenders, that court could not reduce the debt to a point where a new equity was

[Translation]

M. McCain: Il arrive cependant que le vendeur ne touche pas toute cette somme en argent comptant. Il est certainement obligé de passer par un mécanisme de crédit. Supposons qu'il n'obtienne pas tout son argent comptant, mais plutôt sous forme de versements hypothécaires. Il pense peut-être que cela lui offre une plus grande sécurité, à la longue. Dans ce cas, quand va-t-il payer l'impôt sur la plus-value, selon votre formule, étant donné qu'il a réalisé une plus-value de 500,000\$ et que c'est purement un jeu d'écritures, puisqu'il ne l'a pas véritablement encaissée?

M. Knoerr: Dans ce cas, à moins que la plus-value ne dépasse 900,000\$, il n'est imposable que sur 60,000\$. Les règles actuelles lui permettent d'étalement l'impôt pendant cinq ans, de sorte qu'il paiera de l'impôt sur 12,000\$ de plus-value, ou plutôt sur 6,000\$ de plus-value par an, pendant cinq ans, étant donné que seule la moitié de la plus-value est imposable. Si tous ces mécanismes étaient en place, je suis sûr que cet individu s'en sortirait très bien avec ses versements hypothécaires, étant donné qu'il aurait touché, de toute façon, un acompte important.

M. Schellenberger: Vous recommandiez que cet impôt puisse être étaillé sur dix ans.

M. Knoerr: C'est exact.

M. Schellenberger: Si l'exploitation agricole appartient conjointement au mari et à la femme, devraient-ils tous les deux avoir le REÉR?

Mme Pyke: Non.

M. Schellenberger: Vous avez parlé du pouvoir d'endossement, comme le proposait la Loi sur la faillite. Vous recommandez également qu'on ait recours à des commissions de révision du financement agricole. N'est-ce pas là une contradiction? Les commissions de révision du financement agricole essayent de trouver un terrain d'entente, un arrangement à l'amiable entre le prêteur et le payeur; par contre, si vous en donnez le pouvoir aux tribunaux, ils vont imposer un arrangement. Je suppose que les établissements de prêt redoutent de se voir imposer ce genre de chose. Ne craignez-vous pas que cela rende le crédit encore plus difficile pour les agriculteurs qui en ont encore besoin?

Mr. Knoerr: D'après les dispositions législatives, l'objectif initial du recours en tribunal serait assez semblable à ce qui se passe à Bruce-Grey. Ainsi, le tribunal essaierait d'amener les deux parties à une entente quant aux redressements nécessaires. Le tribunal ne pourrait exercer ses pouvoirs que lorsqu'il est impossible de parvenir à un compromis et que son intervention lui paraît justifiée.

Il est évident que certains agriculteurs s'inquiètent des effets que cela pourrait avoir sur le secteur bancaire, lequel a bien évidemment des opinions très fermes à ce sujet. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles nous n'avons pas de projet en ce moment. Dans ce domaine, nous proposons que le tribunal ait le pouvoir d'intervenir lorsqu'il estime que les deux parties sont incapables de s'entendre. Toutefois, pour protéger les intérêts du prêteur, ce même tribunal ne pourrait pas réduire la dette à un point tel qu'un nouvel avoir serait créé. En

[Texte]

created. In other words, the lenders would still get the real value that was out there, presuming . . .

We have pointed to Bruce-Grey as something useful. First of all, it is there and it is happening. The ability to get that thing rolling perhaps is a lot better than to get legislation. We do know there are other views than the majority view we have in our organization on the subject, and the legislation indeed may not come to pass. We think they are both worthwhile, and our members have not rescinded the resolution on debt-adjustment legislation, so we still support it in principle. But in the real world something is happening. Let us not throw that out just because we might get something better later on.

Mr. Schellenberger: If you have limited funds and Farm Credit statistics are correct on the numbers of farmers in distress, do you target those limited funds to the farmers who have a chance of viability or do you attempt to deal with the farmers in severe distress? I will give you an example. We targeted 2,700 farmers in Farm Credit to an interest relief program which cost \$380 million in two years, and they told us 45% of those farmers still have not made any payments to Farm Credit. If you have, as you said, 40,000-some farmers, Farm Credit told us, in distress, where do you target that money? There is not enough money floating around there to deal with that distress. Do you take the money that is available and target it to viability? Is there some guidance you can give the committee on that?

[Traduction]

d'autres termes, le prêteur obtiendrait toujours la valeur réelle de ce qu'il a prêté, en supposant . . .

Ce qui se passe à Bruce-Grey est intéressant. Déjà, le simple fait que cela se produise est bien préférable à l'adoption d'un projet de loi. Nous savons que nos membres ne sont pas tous d'accord à ce sujet, et il se peut, bien sûr, que ce projet de loi ne soit pas adopté. Nous pensons que ces propositions sont valables, et nos membres n'ont pas rejeté la résolution relative à la loi sur le redressement de la dette, de sorte que nous l'appuyons toujours en principe. Toutefois, dans la réalité, il y a quelque chose qui se passe. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras.

M. Schellenberger: Si vous avez des ressources financières limitées et que les statistiques de la Société du crédit agricole sont exactes en ce qui concerne le nombre d'agriculteurs en difficulté, estimez-vous qu'il faut consacrer ces ressources limitées de préférence aux agriculteurs qui ont de meilleures chances de s'en sortir plutôt qu'à ceux qui sont dans une situation extrêmement précaire? Permettez-moi de vous donner un exemple. Par l'intermédiaire de la Société du crédit agricole, nous avions offert à 2,700 agriculteurs un programme de prêts bonifiés, qui a coûté 380 millions de dollars en deux ans. Cette société nous a dit que 45 p. 100 des bénéficiaires de ces prêts ne lui avaient toujours pas fait de versements. Si, comme nous l'a dit la Société du crédit agricole, il y a à peu près 40,000 agriculteurs en difficulté, auxquels offrez-vous une aide financière? Nous n'avons pas assez de ressources pour aider tout le monde. Dans ce cas, selon quels critères les répartissez-vous? Celui de la rentabilité?

• 1725

Mr. Knoerr: Let us be clear on the figures. I believe the figure you are quoting is the figure that represents the lending that was covered, not the actual cost to government of actually subsidizing interest rates. That is the first point. When we are talking about cost to government, we are not talking about the total amount of lending that would be covered, we are talking about the actual net cost to the government in terms of reducing interest costs, or possibly some other vehicle such as Lee Clark was talking about.

We think if you look at the types of figures that the FCC bring forward, even though we do not like the reverse sliding scale, because it does not target the most likely to succeed with assistance, it gives fair credibility to our contention that \$200 million of an annual budgetation would do significant help to assist farmers in distress. Within that framework you are going to have to set limits, and I think the type of criterion the FCC has set is ball-park limits, meaning there has to be a bottom limit below which a person just is not viable; or you can do it on a judgmental basis through a panel, which is the other alternative.

Mr. Schellenberger: They told us that of that number there are 6,000 in severe financial distress, with an average loan of \$300,000 requiring a substantial write-down in order to come close to viability. That was a pretty startling fact they put

M. Knoerr: Entendons-nous sur les chiffres. Celui que vous venez de citer correspond à la totalité des fonds qui ont été distribués sous forme de prêts, et certainement pas ce que ces prêts bonifiés ont coûté au gouvernement. Voilà pour ma première remarque. Lorsqu'on parle de coût pour le gouvernement, il ne faut pas dire qu'il correspond à la totalité des fonds qui ont été prêtés; en effet, c'est tout à fait différent. Ce qu'il en a coûté pour le gouvernement correspond à ce qui lui en a coûté pour offrir des taux d'intérêt réduits, ou pour offrir peut-être un autre mécanisme, comme celui mentionné par Lee Clark.

Même si nous sommes contre l'échelle mobile renversée, car elle ne permet pas d'identifier ceux qui profiteront sans doute le plus d'une aide financière, nous reconnaissions qu'elle confirme quand même ce que nous disons, à savoir qu'un crédit annuel de 200 millions de dollars contribuerait considérablement à aider les agriculteurs en difficulté. À partir de là, il vous faut bien sûr fixer certaines limites, et celles de la SCA sont assez approximatives; il faut fixer un seuil au-dessous duquel une exploitation n'est plus rentable. Vous pouvez aussi confier cette décision, ou ce jugement, si vous voulez, à un groupe de personnes.

M. Schellenberger: La SCA nous a dit que, sur ce nombre, il y en avait 6,000 qui étaient dans une situation financière extrêmement précaire, puisqu'ils avaient contracté en moyenne un prêt de 300,000\$ et avaient donc besoin d'une remise

[Text]

forward. Based on that, \$200 million would not go very far if you were going to target to that group.

Mr. Kirk: We have said in our submission precisely that there is a group of people of the kind you are speaking of, where that interest rate subsidy will simply be lost if you are depending on that. We are not recommending that the subsidy be used in those cases, unless it is combined with some kind of debt adjustment process. That is what we are saying.

Mr. Schellenberger: So you would look at the Farm Finance Review Board's trying to bring about some kind of debt adjustment on that, in a voluntary fashion if that was possible, to create some viability other than allowing them to go bankrupt?

Mr. Kirk: Or get some legislation in a hurry for a legislated debt-adjustment process.

Mr. Bill Strath (Executive Member, Vice-President, Manitoba Pool Elevators): I think in the identification process it is going to be evident that there are some people that no matter what you do they are not going to have a viable operation. I guess what we see is that there be some assistance for them to get out of the operation on an orderly basis. That would be part of the process, but that the interest assistance would be aimed at the viable group that really needed it.

Mrs. Pyke: I just wanted to make the point that the size of the problem does seem fairly awe-inspiring at this point, but you have to remember that it has been the culmination of a number of years of back-sliding on the situation of affordable long-term credit for agriculture.

There are really two prongs to the problem. There is what to do with the number of people who are at their wit's end right now, for lack of a better phrase, and then behind that there is the ounce of prevention that is going to prevent this pound of cure later on. There are some structural changes that have to be made to supply people with reasonable, long-term, fixed-rate credit—people who still have some equity left in the farm. So there are two approaches that have to be taken, and it cannot be done all in one year.

It is not unlike other problems we have. You have to get started somewhere. You cannot sit back and look at the size of the whole job and say: Well, there is nothing we can do in the next two years that is going to make a dent in this; therefore we will sit on our hands and not do anything. The time to start is overdue.

[Translation]

substantielle de leur dette pour pouvoir se rapprocher de ce seuil de rentabilité. C'est une statistique assez étonnante. Si l'on tient compte de tout cela, un crédit de 200 millions de dollars ne suffirait pas, et de loin, à venir au secours de ce groupe.

M. Kirk: Nous disons justement dans notre mémoire que, pour le groupe d'agriculteurs qui se trouvent dans cette situation dont vous parlez, l'existence de prêts bonifiés ne leur sera d'aucun secours. En conséquence, nous ne recommandons pas que ce genre de subvention leur soit offerte, à moins qu'elle ne soit assortie d'un mécanisme de renégociation de la dette.

M. Schellenberger: Donc, c'est là que vous comptez sur la Commission de révision du financement agricole pour procéder à cette renégociation de la dette, à l'amiable si possible, afin de permettre à certains agriculteurs de passer ce seuil de rentabilité plutôt que de faire faillite?

M. Kirk: Ou encore, une loi adoptée rapidement pourrait prévoir un mécanisme de renégociation de la dette.

M. Bill Strath (vice-président du Manitoba Pool Elevators): Au cours de ce processus, on se rendra fatalement compte que certains agriculteurs, quoi que vous fassiez pour eux, ne pourront jamais avoir une exploitation rentable. Dans ce cas, nous recommandons qu'on les aide financièrement à sortir de ce secteur d'activité. Cela ferait partie de tout le processus, mais les crédits eux-mêmes iraient, en substance, aux agriculteurs rentables qui en ont vraiment besoin.

Mme Pyke: Il est évident qu'à l'heure actuelle, l'ampleur de ce problème est assez effrayante, mais il ne faut pas oublier que c'est le résultat de plusieurs années de décisions négatives pour le crédit à long terme en agriculture.

En réalité, ce problème a deux facettes. D'abord, que faire de tous ces agriculteurs qui sont au bout du rouleau, pour ainsi dire, et ensuite, il va falloir trouver une solution efficace, car il vaut mieux prévenir que guérir. Il va donc falloir procéder à des changements de structure afin d'offrir aux agriculteurs un crédit stable, raisonnable, à long terme, et je veux parler des agriculteurs qui ont encore un certain avoir. Donc, il faut s'attaquer à ce problème sur deux fronts, ce qui ne pourra pas être fait en un an.

Tout comme les autres problèmes que nous avons, il faut bien commencer quelque part. Il ne suffit pas de rester assis et de se dire, devant l'ampleur de la tâche, qu'on ne pourra rien faire qui puisse atténuer ce problème d'ici à deux ans, et que, par conséquent, il vaut mieux s'abstenir. Non, il est grand temps de commencer.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

Je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant notre Comité. Votre mémoire a été des plus intéressants, en tout cas fort différent de celui de l'Ontario. Je suis convaincu qu'il nous sera très précieux pour formuler notre réponse au ministre, réponse qui, comme vous le savez, doit être faite d'ici peu.

The Chairman: Any further questions?

Thank you very much for appearing before us. The brief has been really worthwhile. It is certainly different from the Ontario brief. I think it will be a big help to us in formulating a response to the Minister, which, as you know, we have to make rather soon.

[Texte]

• 1730

Our next meeting is this evening in this room. We start it up at 8 p.m. hearing representatives from the Province of Prince Edward Island, and then the officials of the Ontario Ministry of Agriculture and Food.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Nous nous retrouverons ce soir, dans cette salle, à 20 heures, pour entendre des représentants de l'Île-du-Prince-Édouard, et ensuite des représentants du ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation.

La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-11"

SUBMISSION TO THE
STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

March 19, 1985

ONTARIO FEDERATION OF AGRICULTURE



TABLE OF CONTENTS

Introduction	Page
Section 31	Page
Capital Gains	Page
Agri-bonds	Page
The Farm Credit Corporation	Page
Summary	Page
 <u>Appendices</u>	
Appendix 1	-- Comments on the Discussion Paper
Appendix 2	-- Recommendation on Section 31
Appendix 3	-- Agri-bond Proposal
 Letter from Brian Mulroney	
Cartoon	

INTRODUCTION

The Ontario Federation of Agriculture is pleased to have this opportunity to present our comments on three issues of concern to the farm community: restricted farm losses for part-time farmers (Section 31); taxation of capital gains on farmland; and Agri-bonds.

The Ontario Federation of Agriculture is a voluntary membership organization consisting of over 24,000 farm families, as well as commodity groups, marketing boards and other agricultural organizations in the province of Ontario. At the national level, the Ontario Federation of Agriculture is a member of the Canadian Federation of Agriculture.

At this point we would like to recognize the difficult task the committee has been assigned. It has been asked to examine three complex issues in an extremely short time period. Further, it has been provided with background information in the form of a discussion paper (Tax Issues in Agriculture) which, we believe, is extremely misleading and does not serve as an adequate base for consultation. In Appendix 1 of this submission, we have attached comments on the discussion paper for your information.

SECTION 31 - Restricted Farm Losses

The first item we would like to address is the issue of restricted farm losses for part-time farmers. This is governed by Section 31 of the Income Tax Act.

Problems associated with this section were first brought to the attention of the federation in 1980. Since that time, Section 31 has been the subject of much debate and discussion. It must be emphasized that the federation's position has evolved over time. From an initial position favouring the repeal of Section 31, the federation now recommends that Section 31 be retained, with modifications.

We would like to point out that the Ontario Federation of Agriculture's position on retaining Section 31 is in agreement with that of the Canadian Federation of Agriculture.

The Ontario Federation of Agriculture has identified certain principles which must be incorporated into any proposal dealing with Section 31.

1. The income tax system should not encourage farming solely to realize income tax savings.
2. The needs and realities facing beginning farmers must be recognized.
3. Farmers who seek off-farm jobs to overcome difficulties should not be penalized.
4. All individuals should be treated equally by the income tax system.
5. The criteria used to determine eligibility for income tax provisions should not be subjective.

The Ontario Federation of Agriculture has adopted the position of retaining Section 31 because it was felt that to do otherwise would encourage more non-farm investment in the agriculture sector. This would lead to greater competition for limited resources such as land, and distort the true nature of returns in the industry to the disadvantage of farmers who rely on agriculture as their mainstay. It was felt that, although Section 31 did present its own set of problems, it did provide a measure of protection to the industry.

The federation has discussed several proposals that are consistent with the principles identified in this paper and which attempt to address the limitations of Section 31. In its present form, Section 31 has been criticized on several counts:

1. It is very subjective and therefore not consistent in its application.
2. The particular needs of certain groups (e.g. beginning farmers) are not recognized.
3. A farmer can be reassessed and found to be subject to restricted farm loss provisions.
4. The present allowable loss limits are inadequate.

We have included in an appendix to this paper a proposal which is presently being discussed within the Ontario Federation of Agriculture. It meets the basic principles of the federation and reflects the concerns of different groups. However, since this proposal was presented to our Board of Directors in February we have not had the opportunity to adopt it as policy. This proposal is being presented to you for discussion purposes because we believe it has merit. Further refinement will no doubt be required.

We suggest that the acceptance of our proposal along with the tightening of rules governing loss claims and reasonable expectation of profits (Section 18,1(a)) may serve to limit abuse of the taxation system.

The federation has consistently been opposed to individuals abusing the income tax system by using provisions which were designed for the farm sector. However, it is Revenue Canada's responsibility to ensure that the application of the legislation is upheld. Our responsibility, on the other hand, is to represent our members who, for the most part, earn a substantial portion of their income from legitimate farming activities.

Capital Gains

A farmer views the appreciation of his farming capital as his pension fund. This is especially true given the low rate of return he receives from his farm operation. The payment of capital gains tax is seen as being especially harsh when a farmer is willing to turn his assets over to the next generation at the lowest possible cost. The extent to which farmers are willing to forego their gain certainly results in lower costs to the next generation and lower food costs for Canadians. This is the rationale for allowing deferral of capital gains tax on intergenerational family transfers.

The federation's long-term policy with respect to the taxation of capital gains has been for the complete abolition of capital gains taxes. In the interim, the federation adopted the position that the portion of the capital gain on farmland attributable to inflation be subtracted from the overall gain for the purpose of calculating tax.

The federation was encouraged when, in a letter dated July 17, 1984 (attached), the Honourable Brian Mulroney, as leader of the Progressive Conservative Party during the election campaign, outlined his party's position on capital gains tax. The letter states:

"We will abolish the imposition of capital gains tax on the sale of farm property for continued agricultural purposes."

This statement was accepted at its face value by the agricultural community. The letter did not include any qualifiers. Nor did it imply that removal of capital gains tax would trigger other measures to tax these assets. Therefore, the federation rejects the suggestion presented in the discussion paper. The paper implies that the removal of capital gains tax on the sale of farmland should be accompanied by limiting or disallowing the deduction of interest payments paid to acquire land as an expense. The committee must realize that this is totally unacceptable to the farming community. Nor is the suggestion outlined in the Consultation paper Inflation and the Taxation of Personal Investment Income tabled by the Honourable

Allan J. MacEachen in June of 1982 acceptable. It implied that if indexation of capital gains took place then taxation of 100% of the gain would be required with the tax being levied on an annual basis.

We appreciate the concerns expressed in the white paper that the removal of capital gains tax would lead to an escalation in the demand for farmland. We argue that capital gains tax, or the lack thereof, is only one factor which influences an individual's decision to purchase land at a particular price. In addition, we would like to draw your attention to the Interpretation Bulletin, IT-197R published by Revenue Canada, Taxation. It states:

A capital gain generally does not arise, for example on the disposition of parcels of farming land located on the fringes of large urban centres which were acquired in anticipation of a rise in land values and often used in the meantime as hobby farms. Gains arising from such transactions normally represent income gains.

This implies that Revenue Canada has already established the means by which it is possible to distinguish between capital gains and income gains on a given piece of farm property.

Since 1981, we have been in a period of declining land values. Many agricultural areas have seen land decline by twenty-five to thirty percent. If this trend continues until land is again valued at its productive value then we can anticipate significant declines in the coming years. Given the amount of capital gains being realized right now, it seems unlikely that the removal of capital gains tax would seriously impede this readjustment.

We have been unable to obtain firm figures on the total level of realized capital gains from the sale of farm assets. There are several complications. Farmers and fishermen are considered in the same taxation category. Further, capital gains from the sale of farm-land is reported by individuals other than farmers. In turn, farm tax filers report capital gains that have accrued from the sale of non-farm assets. A more accurate figure of the actual amount of money involved in this issue would be valuable to all parties.

Agri-bonds

The third issue which we had been asked to address is that of Agri-bonds. It has been both encouraging and disheartening to witness the discussions which have occurred in response to our proposal for an Agri-bond program. It has been encouraging because many parties have taken the time to discuss the merits of such a scheme, yet disheartening because, despite support from many quarters including the province of Ontario, Agri-bonds are still being discussed rather than implemented.

We believe it is important to place the concept of Agri-bonds in focus. They were never intended to be "the end-all and be-all" of the farm credit mechanisms. Rather, they were envisioned as representing a stable, reasonably priced, credit tool, to provide credit at a cost more realistically related to the farmer's ability to pay. It was recognized that initially it should be designed for farmers starting up their operations or individuals in particular need. Agri-bonds were to complement and supplement FCC's regular borrowing and lending programs. This would permit the FCC to offer farmers a mix of loans at different interest rates to suit need and repayment ability.

Recently, we have become increasingly concerned with comments that suggest the Agri-bond concept should be rejected because of the experience of the United States with a program which has some similarities. We would like to emphasize that there are fundamental differences between the U.S. bond system and what is proposed by the federation.

It may be appropriate at this time to review the salient features of the federation's Agri-bond proposal. Further details are presented in the appendix to this submission. Essentially, the Agri-bond proposal calls for the Farm Credit Corporation to raise capital in Canada through special instruments called Agri-bonds. Purchasers of Agri-bonds will receive an Agri-bond tax credit equal to 50% of interest received. In this, the Agri-bond tax credit is similar to the dividend tax credit that is given to shareholders of taxable Canadian corporations. Just as the dividend tax credit is meant to encourage Canadians to invest in Canadian corporations, the Agri-bond proposal will encourage Canadians to invest in Canadian agriculture. Agri-bonds would be sold only to individual investors.

It is proposed that the Farm Credit Corporation is the agency which would be best suited to operate the Agri-bond program. Through the FCC, the federal government will retain its power to set limits on the capital that may be raised through Agri-bonds. This would ensure, as with all activities of the FCC, full accountability to the Parliament of Canada.

A tax credit scheme is the preferred option (versus a tax exempt) because it would appeal to investors in a wide range of tax brackets. The tax credit scheme is also more efficient as it does not result in excess tax give-away.

Agri-bonds, as proposed by OFA, will also not place a severe strain on the public purse. To illustrate, if there were \$1 billion worth of outstanding Agri-bonds at an interest rate of 10.67%, the annual cost to the two levels of government would be \$53.3 million in foregone revenues. This cost of foregone revenue would be shared between the federal and provincial governments in a two-to-one ratio. Thus, the annual cost would be but \$36 million to the federal government. At lower interest rates, the cost to the government would decline proportionately.

It has been argued that the long-term benefit of an Agri-bond program would become capitalized into higher asset values. Our position is that the introduction of Agri-bonds would be targeted to beginning farmers and farmers in difficulty. Land values are largely determined by established farmers seeking to expand their operations and by non-farm investors.

There are numerous reasons why farmers would prefer to see an Agri-bond program introduced over a direct subsidy program. An Agri-bond program is more secure and not as vulnerable to shifting political opinions. The government would be perceived to be more committed to developing a national, long-term policy for the agricultural sector. Farmers also feel more comfortable using measures which are in common practice in other sectors rather than being perceived to be asking for "handouts" from a benevolent government in Ottawa. The public is likely to prefer an Agri-bond proposal rather than a subsidy program as this is similar to programs presently in place for industry in Canada.

To conclude, we would like to ask the members of the committee to examine the Agri-bond proposal on its own merits. The experience of the United States is valuable in that we now know many of the pitfalls to be avoided. But the dissimilarities make comparisons inappropriate.

We firmly believe that our Agri-bond proposal overcomes many of these difficulties and should not be dismissed because of an error of association.

Some of these points are further elaborated in the Agri-bond summary which follows. A copy of our complete original proposal, as presented to the Honourable M. Lalonde, former Minister of Finance, is available to the members of the Committee who have not seen it.

The Farm Credit Corporation

We would like to bring the Committee's attention to another area which is of particular concern to the agricultural community. The Farm Credit Corporation, as an agent of the government, has been placed in an untenable position. On the one hand it has been assigned responsibility to act as a traditional banking institution with the expectation that it must, at all times, be fiscally responsible. On the other hand it has been forced into the role of being an agent of social policy, as the "lender of last resort" for the agricultural sector. These two roles, we believe, are incompatible.

The FCC now finds itself in the unenviable position of holding large tracts of land as a result of foreclosures. It is feared that should the FCC begin foreclosure on more individuals, this would precipitate a large scale move by the commercial banks.

We believe that much of the difficulty facing the FCC is a result of the restraints put on its behaviour. There is little flexibility permitted the FCC in dealing with clients in financial difficulty. It must be recognized that capital flows and demands in the agricultural sector are not constant.

The expectation that the FCC be fiscally sound in the short run is placing a severe restraint on the ability of the agency to fulfill its roles. It is more realistic to expect the FCC to be fiscally sound in the long run with the government prepared to make up short run deficits.

The federation is firmly of the belief that the government must clearly define its priorities and commitments in the area of long-term financing for the agricultural sector. As part of this exercise, the structure and mandate of the Farm Credit Corporation should be examined with the objective of increasing its flexibility so that it may become a more effective policy instrument. It may also be desirable to strengthen the autonomy of the FCC. The FCC is perceived to be controlled by the Minister of Finance and thus not necessarily committed to the needs and well-being of the agricultural sector.

SUMMARY

We believe it would be remiss of us if we were to leave you with the impression that dealing with the three issues outlined in the discussion paper would solve "the farm problem". These issues are almost on the periphery of the situation facing Canadian farmers today.

Farming, as we know it, is at a crossroads. It is in transition. Canadian farmers are striving to adapt to the new era in agriculture. However, in doing so, they lack clear direction from the government. There appears to be no coherent agricultural policy direction.

The agriculture sector is in desperate need of policies which will guide and direct this important industry along a path to the future. The time for band-aid solutions is past. Today's problems will not disappear overnight. Solutions require brave forward thinking.

The challenge to the government then, is to envision what they want the Canadian agriculture sector to be in the future. Will the farm family be replaced by corporations? Will we depend entirely upon imports for our food supplies?

The Farm Credit Survey has well documented the number of farmers currently in financial trouble. What the numbers do not clearly show is that these farmers represent the future of the agricultural sector. They are the young farmers; the innovative and efficient farmers. If they are to be part of the industry tomorrow they need direction today!

It is imperative that the government set long-term policies for the agricultural sector now. They must encompass all areas, including long- and short-term credit, price for product, developmental programs, and research priorities. One of the critical factors in the industry now is the fact that farmers are often getting insufficient returns to their labour, their investment and for their expertise in order to keep the industry healthy. Over the millennia more than one nation has vanished into economic oblivion over the failure to recognize the importance of its food supplies. Eroding fields and empty barns should be warning enough.

APPENDIX 1Comments on the Discussion Paper entitled
Tax Issues in AgricultureBackground

The discussion paper was prepared to provide "information and analysis" on three tax issues related to the agricultural sector:

1. restricted farm loss for part-time farmers
2. taxation of capital gains on farm land
3. Agri-bonds

As an introduction to these issues, data is presented to provide a 'description of the economic environment in which tax policy must be considered.'

Attention must be drawn to both the data and conclusions presented in the white paper. There are serious misinterpretations of the data. The overall thrust of the paper is also disturbing as it is far from objective and at times misleading.

Discussion

The following are comments which highlight the major weaknesses of the paper.

1. The introduction, as well as the list of tax provisions affecting farmers, implies that these items are of unique benefit to farmers. There are only a few items on page 15 which apply solely to farmers, (flexible livestock inventory valuation and exemption from requirement to make quarterly instalment tax payments). The other items are available to other taxpayers as well in one form or another.

However, the paper goes further to attribute the difference between the \$3.8 billion of farm income reported on a national accounts basis and the \$1.9 billion of farm income reported from farm tax filers to the list of "tax breaks". This is unfair and grossly misleading. Further, this misuse of statistics leads people in turn to conclude that farmers were earning twice as much as non-farmers.

2. The comparison between the average asset of a farm and the net worth of a Canadian family is extremely poor. It shows a complete lack of understanding of a farm operation. To begin with, an 1984 figure and a 1977 figure are not comparable in any example. Further, the farm's

assets may support one, two or more families and this is not accounted for.

A farm business has few comparisons with other businesses. For example, in a recent Globe and Mail classified section there was an advertisement offering a restaurant for sale on Yonge Street in Toronto. The restaurant was described as having over \$1 million in sales. The selling price for the business was \$200,000. These ratios would typically be reversed for a farm -- a \$1 million in assets with a gross value of production of \$200,000 and a net income of a fraction of that.

3. Table 4 is perhaps the most disturbing. A full-time farmer is typically a male in his 50s with roughly 15-20 years of experience as well as being the principal breadwinner. All non-farm tax filers are far from a homogenous group. This category includes significant numbers of:
 - students with summer jobs
 - young people in the early stage of their careers
 - part-time workers
 - pensioners
 - housewives filing in order to claim the child tax credit
 - individuals who should have \$0 taxable income who file in order to receive deductions.

The group labelled business proprietors does not present a good comparison either. To start with, it excludes professionals. Further, most businesses which would have similar investment levels would likely be incorporated. Therefore, Table 4 tells us nothing about the income of farmers vis a vis other males in society with similar skills, experience, and asset levels.

Table 4 also fails to distinguish between farm income and off-farm income of farmers "full-time farmers" who depend to a significant extent on off-farm income to maintain their overall income level.

4. The cash method of accounting is suggested as a "cause for the favourable tax treatment of farmers." It must be emphasized that the cash method of accounting and other income tax provisions permit income averaging and the deferment of income. In the end this income is all reported.

There are many factors which can explain part of the discrepancy between the national accounts income figure and the income reported for tax purposes. Depreciation costs for national accounts is based on estimates of actual depreciation as opposed to fast write-off allowances under the income tax act (available to non-farmers as well).

5. The presentation of average equity levels, as well as nominal rates of return to capital and equity and income fail to reflect the total picture.

Unlike most individuals, a farmer's income must be able to cover not only his significant labour input but also provide returns to management and capital. He must also provide a return to the significant level of unpaid family labour.

6. Much time is spent discussing capital appreciation of farm real estate yet several important points are not brought forward:

- a) Land values have dropped significantly since 1981 -- by 25% or more in some areas of Canada.
- b) Capital appreciation is not equatable with cash flow. Telling farmers that capital appreciation should be considered part of their income is similar to the admonishment, "Your teeth are fine but your gums have to come out." There is no practical way for a farmer to get at this capital appreciation, although it has served to increase his borrowing capacity, but it is certainly not readily available to pay the bills.
- c) The comparison between appreciation in real estate and the TSE 300 in Table 6 is ridiculous. It ignores the fact that stock holders for the most part received dividends which, if re-invested, would have increased their wealth over the 359.8%. As well, ownership of stock entails no annual cost versus ownership of farmland which entails payment of property taxes on an annual basis.

Finally, no attempt is made to show appreciation in urban real estate values which has been significant.

A final point is that not all of the appreciation in land values is accrued to farmers. Roughly 25% of the land operated by census farmers is rented and much of this from non-farmer owners. Therefore, the figures must be discounted appropriately, if one were to make a true comparison.

7. Despite an explanation of why bankruptcy figures are not a good measure of the level of difficulty in farming, since farmers cannot be petitioned into bankruptcy, it is included. To further mislead the reader, an additional figure is provided, (bankruptcies as a percentage of census farms) and the comment that this is less than one-fifth of the bankruptcy rate for non-farm businesses. Even given their questionable validity it is interesting to note that there has been a very substantial increase in the rate in recent years.

8. Table 9 is also very misleading. The average effective tax rate is calculated without including incorporated farms - despite having already noted on page 3 that incorporated farms account for 19% of farm sales. It must also be considered that the definition of farming for tax purposes is quite broad and includes such groups as racehorse owners.
9. Comments similar to those made for Table 4 can be made for Table 16 concerning RRSPs. All non-farmers include students, pensioners, part-time workers, etc. As well, farmers do not generally have access to company pension plans.
10. The fundamental problem with the white paper is that it draws inferences about farm income from tax filer data which the document admits has inherent problems. The OFA has consistently opposed individuals using farming solely to abuse the tax system. The presence of some 100,000 phantom farms is troubling, however this issue should not be allowed to confuse or misrepresent the situation facing Canada's legitimate farmers.

Conclusion

Although further comments could be made on this document and its sources of information, it may be worthwhile to conclude on a more positive note. Hopefully, much of the discussion which is being directed to actual tax policy issues will be a positive contribution to the overall exercise.

We would hope that further discussions and material will address these tax issues which are of concern to the entire agricultural community.

APPENDIX 2ONTARIO FEDERATION OF AGRICULTURE RECOMMENDATION ON SECTION 31INCOME TAX ACT, CANADA

The following "principles", identified by the Ontario Federation of Agriculture, need to be incorporated into any proposal relating to Section 31:

1. The income tax system should not encourage farming solely to realize income tax savings.
2. The needs and realities facing beginning farmers must be recognized.
3. Farmers who seek off-farm jobs to overcome difficulties should not be penalized.
4. All individuals should be treated equally by the income tax system.
5. The criteria used to determine eligibility for income tax provisions should not be subjective.

Therefore it is recommended that:

1. Farm losses for income tax purposes be treated as follows:
 - a) On the accrual income tax accounting basis: A farm loss should be treated as a business loss and, therefore, applied against other income without restriction.
 - b) On the cash income tax accounting basis: A farm loss should apply against other income without restriction until a stated dollar maximum of income tax has been deferred.
2. Full-time and part-time farmers should be treated equally.
3. Hobby farmers should not be able to use Section 31.
4. Section 18(1)a of the Income Tax Act, Canada, should be the criteria for recommendations 2 and 3 above.
5. A farmer who has ceased farming should be able to carry forward farm losses without restriction against other income for up to ten years. In disposing of all farm assets, except the farm, the farmer has effectively turned to the accrual income tax accounting basis.
6. A beginning farmer should be able to carry losses back three years.
7. Under recommendation 1(b) above, it is further recommended that:
 - a) A minimum tax deferral be not less than \$35,000 under current income levels and income tax rates.
 - b) A spousal transfer of a farm loss without restriction to a collective limit of \$35,000 in income tax deferred.
 - c) Under the cash income tax accounting basis, the taxable income will be reduced by the farm loss and, accordingly, the tax otherwise payable will be reduced. This reduction in income tax is defined as the "FARM TAX DEFERRED."

- d) The taxable income will be increased by the farm profit and, accordingly, the tax otherwise payable will be increased. This increase in tax payable from farm profit will reduce the "TAX DEFERRAL."
- e) The FARM TAX DEFERRED balance may not be more than \$35,000 or less than ZERO.

The attached Schedule "A" illustrates the effect of Farm Losses at various levels applied to Net Other Income at various levels. It shows, for example, that an individual earning \$30,000 with an annual loss of \$10,000 would reach the maximum deferral in eleven years. However, an individual earning \$100,000, with annual losses of \$20,000, would reach the maximum in three-and-a-half years.

For a beginning farmer earning \$30,000 off the farm and incurring farm losses of \$10,000, he would reach the maximum amount in 11 years. This represents a total of \$111,000 of farm losses written off against other income.

A farmer with an off-farm job would no longer be concerned with Section 31 should he have farm losses. He is aware of his position at all times and no longer has to worry about subjective decisions of tax officials.

All people are treated equally, a distinction will no longer be necessary between full- and part-time farmers. (Hobby farmers are eliminated due to the section which governs the personal use of property.) Each individual has the right to \$35,000 of tax deferral if using the cash method of accounting. An individual in a high income bracket has an equal benefit but, because there is a "lid", it discourages and limits the use of farming solely for tax purposes.

This proposal also facilitates decision-making and business planning as an individual would know ahead of time how the tax system will affect him.

The schedule is based on the following:

1. 1984 income tax rates for Canada and Ontario have been used to calculate the actual income tax.
2. Personal exemptions are based on those available in 1984.

Basic	\$3,960
Spouse, no other income	3,470
Two children under 16	1,420
Total Exemptions	<u>\$8,850</u>

For simplicity, other normal deductions and credits have not been taken into account.

3. Actual farm losses designated by * on Schedule "A" are actually higher as the farm loss exceeds TAXABLE INCOME BEFORE FARM LOSS.

SCHEDULE "A"

Total Income Before Farm Loss	\$10,000	\$20,000	\$30,000	\$40,000	\$100,000
Personal Exemptions	8,850	8,850	8,850	8,850	8,850
Taxable Income Before Farm Loss	1,150	11,150	21,150	31,150	91,150
Tax Otherwise Payable	-	2,574	5,734	9,267	35,616
Taxable Income After Annual Farm Loss of:					
1) 5,000	-	6,150	16,150	26,150	86,150
2) 10,000	-	1,150	11,150	21,150	81,150
3) 20,000	-	-	1,150	11,150	71,150
4) 30,000	-	-	-	1,150	61,150
Tax Payable After Annual Farm Loss of:					
1) 5,000	-	1,163	4,058	7,581	33,270
2) 10,000	-	-	2,574	5,734	30,924
3) 20,000	-	-	-	2,574	26,232
4) 30,000	-	-	-	-	21,540
Farm Tax Deferred After Annual Farm Loss of:					
1) 5,000	-	1,411	1,676	1,686	2,346
2) 10,000	-	2,574	3,160	3,533	4,692
3) 20,000	-	2,574	5,734	6,693	9,384
4) 30,000	-	2,574	5,734	9,267	14,076
Number of Years to Reach Maximum Farm Tax Deferred After Annual Farm Losses of:					
1) 5,000	-	24.8	20.9	20.8	14.9
2) 10,000	-	13.6	11.1	9.9	7.5
3) 20,000	-	13.6	6.1	5.2	3.7
4) 30,000	-	13.6	6.1	3.8	2.5
Total Farm Losses Deducted to Reach Maximum Farm Tax Deferred After Annual Farm Losses of:					
1) 5,000	-	124,000	104,500	104,500	75,000
2) 10,000	-	136,000	111,000	99,000	75,000
3) 20,000	- (*)	136,000(a)	122,000	104,000	75,000
4) 30,000	- (*)	136,000(a)	122,000	114,000	75,000

APPENDIX 3AGRI-BOND PROPOSAL

An Agri-bond, by offering some kind of tax concession to its purchaser, will be the vehicle for raising capital for agriculture at lower than market rates. Recent amendments to the Farm Credit Act will now enable the FCC to borrow in the private market -- a necessary condition for the Agri-bond scheme. As such, the subject has become much more relevant. The following is offered as a means to realize the stated objective.

OPERATIONAL DEFINITION:

- 1) An Agri-bond is an interest-bearing instrument that may be redeemed at face value upon maturity. To illustrate, an investor would purchase an Agri-bond for a face value of \$10,000 maturing in, say, 10 years. He would receive an interest payment annually and at the end of 10 years he can cash it in for \$10,000.
- 2) Agri-bonds may be issued for different maturity periods -- 5 years, 10 years, ... 30 years.
- 3) They may pay interest annually, semi-annually, quarterly or monthly.
- 4) Agri-bonds may be issued only by bodies such as the FCC or other agencies authorized by the federal government. They will be guaranteed by the government of Canada.
- 5) Agri-bonds may not be redeemed until maturity, but may be freely sold by the holder in the marketplace.
- 6) The salient feature of an Agri-bond is that the interest received will be eligible for special tax consideration. Consequently, the interest paid on Agri-bonds will be lower than alternative market interest rates. This feature of the Agri-bond will enable the issuing body to raise money at lower than market rates and thereby make loans to eligible clients at rates commensurate with returns in agriculture.

TAX CREDIT SCHEME:

Under this scheme the interest received on Agri-bonds will qualify for a tax credit along lines similar to the dividend tax credit that is already enshrined in the income tax system. An Agri-bond holder will receive a tax credit that will enable him to apply the credit over his total taxable income so that in

return for accepting lower interest on Agri-bonds he would pay less taxes and come out with a net, after-tax income, equal to buying a GIC. Under this scheme the interest paid on Agri-bonds would be a fixed fraction of interest paid by alternate investment such as GICs. Let us say the interest on Agri-bonds is two-thirds of interest paid on GICs. Then if GICs paid 16%, Agri-bonds will pay 10.67%. The calculation of after-tax income will be as follows:

	Marginal tax rate			
	<u>20%</u>	<u>30%</u>	<u>40%</u>	<u>50%</u>
<u>Agri-bond</u>				
Interest income	\$1067	\$1067	\$1067	\$1067
Interest income for tax reporting (Grossed up by 50%)	1600	1600	1600	1600
Tax	(320)	(480)	(640)	(800)
Agri-bond tax credit (50% of interest income)	533	533	533	533
Net after-tax income	1280	1120	960	800

The grossing up by 50% is similar to the method employed with taxable dividends. The Agri-bond tax credit is 50% of interest received, the same as the dividend tax credit given to shareholders of Canadian corporations.

The tax credit scheme would appeal to investors in a wide range of tax brackets as after-tax income is similar to purchasing GICs for all. This facilitates the trading of Agri-bonds in the marketplace. The tax credit scheme is also much more efficient as it does not result in excess tax give-away.

In practice, the interest paid by Agri-bonds can be pegged to a fraction of the yield on long-term Government of Canada bonds. Yields on Government of Canada bonds are comparable to interest paid by GICs, but more stable than GICs.

IMPLEMENTATION:

The Agri-bond scheme can be put in place quite easily and quickly by suitably amending the Income Tax Act. Such an amendment might require consultation with the provincial governments. The government of Ontario has at various times indicated support for the Agri-bond program.



LEADER OF THE OPPosition - CHEF DE L'OPPOSITION

July 17, 1984

Mr. Harry Pelissero,
President,
Ontario Federation of Agriculture
491 Eglinton Avenue West,
Toronto, Ontario.
M5N 3A2

Dear Mr. Pelissero,

Due to previous commitments, I will unfortunately not be able to attend your board meeting in Stratford tomorrow. However, I would like to make my position clear on several points of interest to the Ontario Federation of Agriculture.

1. A Progressive Conservative government will commit its share of the necessary funds in order to ensure completion of the municipal drains in Eastern Ontario under the E.O.S.A. Agreement.

2. A Progressive Conservative government will establish an Agribond Program to provide loans at reduced interest rates to agricultural producers. A tax exemption for earned income on these bonds would be provided to attract investment capital to this program.

3. We will work with producers and provincial governments to establish a Voluntary National Income Stabilization Program for the red meat sector and any other non-supply management sector which wishes to take part. Where tripartite agreement cannot be reached, we will amend the Agricultural Stabilization Act so that payments will come when they are most needed and greater emphasis is placed on costs of production.

4. We will reduce the price of farm fuels by 20 cents per gallon by removing the 9% federal sales tax and by not collecting the current excise tax.

5. In order to provide aid to the tobacco industry, we will immediately introduce a unique Bill which will specifically designate tobacco under the Farm Products Marketing Act.

6. A Progressive Conservative government would look to expand the role of the Farm Credit Corporation to take into account the high cost of entry into farming, high interest rates, high land values and low commodity prices. We would ensure that the allocation of interest subsidies reflects the need to assist those who have entered farming in recent years.

7. We will change Section 31 of the Income Tax Act, as it applies to farmers, to reflect the principles of equity, neutrality, simplicity, and certainty. In addition, the strong-arm and confrontationist tactics presently practiced by the Department of Revenue will be immediately abolished and a practice whereby the taxpayer is treated openly and honestly will be instituted.

8. We will abolish the imposition of capital gains tax on the sale of farm property for continued agricultural purposes.

9. A Progressive Conservative government will commit its share of the necessary funds to ensure that the Ontario Veterinary College proceeds with the renovations required to regain full accreditation.

10. A Progressive Conservative government would be very aggressive in dealing with subsidized agricultural imports. We would move to control these imports in order to offset their negative effects.

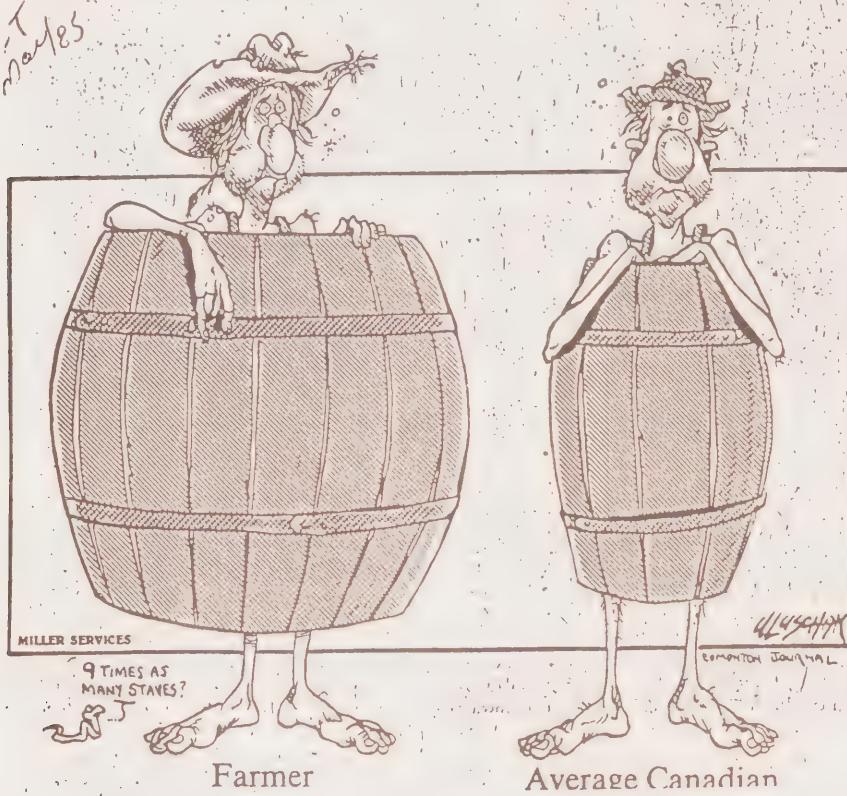
11. We will amend the Advance Payments on Crops Act to double its cash advance levels. The present legislation only doubles these levels for Western grains. We believe all crops, in all areas of Canada, should be equitably treated in a government's agricultural policy.

My colleagues and I look forward to working closely with you in the future.

Sincerely,

John Mulroney

FARMERS 9 TIMES WEALTHIER THAN
AVERAGE CANADIAN—study



APPENDIX "FNCE-12"

STATEMENT TO THE
STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
OF THE HOUSE OF COMMONS
REGARDING
FARM CREDIT AND TAX ISSUES IN AGRICULTURE

MARCH 19, 1985

**Fédération Canadienne de l'Agriculture
Canadian Federation of Agriculture**

111 Sparks Street

Ottawa

STATEMENT TO THE
STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
OF THE HOUSE OF COMMONS
REGARDING
FARM CREDIT AND TAX ISSUES IN AGRICULTURE

Introduction

The priority issue among the three addressed in this statement is that of farm credit. This is so because of the disastrously depressed overall income position of Canadian agriculture, which in turn is the result of a combination of low prices and rising costs, and exorbitant interest rates. To meet the charges on the farm debt in 1984 required 45% of the net income of farming, calculated before debt charges.

The calculation is:

Net income (before interest)	\$4.9 billion
Interest	<u>2.1</u> "
Net farm income	<u>2.8</u> "
Return to inventory reduction	<u>1.0</u> "
Realized net income	<u><u>\$3.8</u></u> "

That \$3.8 billion is 29% lower in real terms (adjusted by CPI) than in 1979. It was only achieved, as can be seen, by realizing a reduction on inventory holdings to the tune of \$1 billion. The same was true in 1983 to the tune of \$700 million. In that year net farm income after inventory adjustment was \$2.7 billion. Projections for 1985 of realized net income show little change. A much greater decline in realized net income - already disastrously low - is only being avoided by virtue of assumed normal crops, western grain stabilization payments and reduced year end deferral of cash receipts in the prairies into 1986. Inflation will further erode the real value of the income. In short, the depressed conditions continue and intensify.

The outlook for the industry beyond 1985 is not encouraging either. Longer term forecasts predict either no improvement or a decline in farm prices in real terms to the year 2000. This is in sharp contrast to optimistic predictions in the seventies of substantial real growth. Rising populations in the developing world surely will require increasing amounts of food if the already tragic toll of hunger and malnutrition is not to

increase, much less be reduced, but the massive and urgent need for successful expansion of global food production is by no means a guarantee of buoyant commercial demand from the developing world and the planned economies, which is where growth in export demand must come from. What will happen in this respect involves fundamental questions regarding the future development of the world economy, and the efforts devoted to agricultural development in the developing world, and the success attending those efforts, that are beyond the scope of this discussion.

The Canadian Federation of Agriculture suggests that not only is agriculture currently facing very difficult times, but that these difficulties are of a nature that can prove persistent and have profound implications for the very structure of our farm and rural economy and society. It is a time for considering policy needs and their implications in this context. The family farm is an important social as well as economic reality. It is still the basis of farming in Canada even though the thrust of technology has brought with it many changes and will bring more. At the same time these changes have created growing supply and processing sectors serving farmers in the cities and towns of this country. Much is at stake in the determination of future policy in the three areas of credit, restricted farm losses, and capital gains that this statement addresses - as well of course as in other vital areas such as marketing, stabilization, export development, research and conservation.

Farm Credit

From the point of view of the farm credit issue, attention must focus on the massive dimensions of interest payments in relation to the overall returns in the industry. Some 75% of that cost is borne by 1/3 of commercial farmers. These farmers, the Farm Credit Corporation 1984 survey shows, are a group younger than the average, and more productive measured by their output/assets-employed ratio. They are not, then, overcapitalized in efficiency terms compared to other commercial farmers. They are simply over-indebted in terms of ability to cope with high interest costs, and depressed farm prices.

Figures on the number of farmers in severe financial difficulty are dynamic indicators, not static ones. Many of this year's farmers in difficulty will, if nothing is done, not be around next year, to be

replaced by others on whom the squeeze continues. FCC estimated at January 1, 1984 nearly 40,000 farmers with from less than zero to 67% equity, and average debts of from \$200,000 to \$400,000. Even farmers with 70-80 percent equity have average indebtedness of from \$100,000 to \$180,000, and there are 19,000 farmers in that category:- all these among farmers with more than \$15,000 of sales, of which there are 170,000 in all. The interest cost on borrowing to invest cannot be recouped. This is massive trouble that threatens the very structure of our industry. Farmers must live on their depreciation, as the old phrase goes. There are such things as living expenses to be met.

What the Federation wants to say, then, is that present interest rates, are, looked at broadly, intolerable to the industry. Agriculture's returns on investment simply will not support interest charges at present levels, much less on highly leveraged enterprises. This must be understood. There should be no interest charged at 12, 13 and 14 per cent, representing real interest rates of 8, 9 and 10 per cent. This is a distortion that combined with depressed price conditions is proving cumulatively damaging, and continuingly unfair to the industry.

The industry is not a homogenous one. Some farmers will do better than the averages show. But those above the average must be matched by many below. This is the nature of averages. It is true that 2/3 of commercial farmers are relatively lightly indebted - up to 10%. If it were not for this, conditions in the industry would be catastrophic to a degree difficult to imagine. The economic consequences to farmers and to all those that supply them with goods, services and personal living requirements would be horrendous. The point is that there is no cause for complacency. It is worth noting that the FCC survey shows some \$40 billion of assets employed that take the form of buildings, equipment, livestock and inventory. Even a 5% return on this investment, which excludes land altogether and which must be paid for and replaced, comes to \$2 billion. Allocate another mere \$12,000 labour return to the 240,000 self employed man years shown by the labour force - \$2.8 billion, and essentially all of the \$4.9 billion, before interest payments, of 1984 net farm income is accounted for. There is obviously a negative return on farm land, nationally.

The CFA is asking the government, through subsidies, to provide interest rate relief to farmers in substantial amounts, to help stem the increasing

tide of farmers forced to the wall by excessive interest rates. What should the bill for this be? Farm debt of all kinds runs at about \$20 billion, but we grant that perhaps 25% of this debt is held by high-equity farmers in no immediate danger. Perhaps another 8-10 percent received provincial government assisted credit. A substantial amount of the remaining \$13 billion of debt is perhaps capable of being financed without assisted credit. Some farmers are in too deep trouble to be helped by this means. We are trying to come to a reasonable figure, taking some account also of the constraints felt by government on the fiscal side. We would also grant some further responsibility on provincial governments and would urge the federal government to address with them the question of requirements for a national credit policy. We cannot, however, see that we could place the need for assisted credit, at a rate of subsidy of about 5%, on less than \$4 billion, or \$200 million per annum cost, in terms of immediate and urgent federal responsibility. This is not such a large amount, viewed properly. It is about 1% of gross farm receipts. It is 2/10 of 1% of federal government expenditures. It is 1/20 of 1% of GNP. This as a means of helping not only farmers but thousands of small businesses playing a vital role in rural communities, for an industry basic to Canada's domestic and export economies.

To do this the expenditure has to be targeted - that is selection according to some criteria. We suggest that in broad terms the criteria should be to meet the needs of essentially viable and productive enterprises for whom the level of interest rates is the last, large, straw, no matter what the belt-tightening. This would, on the one hand, still leave unassisted a great many farmers who are somewhat better off but who, if conditions don't improve, will themselves be headed for trouble. It would, on the other hand, exclude also a great many - very heavily indebted - farmers, who are so far in over their heads that a 5% interest subsidy would not help. For them other measures are required, if anything is to be achieved, a matter to be addressed later.

Exploratory suggestions of how a subsidy might be applied have been calculated by the Farm Credit Corporation. The options presented have three particular aspects. One is that they yield differing levels of cost to government. This requires no comment since we have commented on that matter. The second is that they imply administrative rules for eligibility related to the farmer's financial position. Third, they

provide for a lessening degree of subsidy for those with a less damaging level of financial stress.

These suggestions give rise in our mind to certain observations. All the producers among those targeted by the FCC criteria were in poor financial shape. We are sceptical of the sliding scale of subsidy rates that are suggested in that all need a 5% subsidy by our standards, while at the same time subsidy near that level was suggested for degrees of stress that probably represented non-viability in any case, subsidy or no subsidy. It is the thrust of our recommendations that subsidy be targeted where it will do the most good. This involves the application of judgement. We recognize that certain administrative parameters for eligibility must be set, but they must permit the use of judgement. The exercise of such judgement is not an attractive prospect, from the point of view of the administration, either in practical administrative terms, or in terms of responsibility undertaken, but it has to be done - we suggest with help from competent advisory groups or committees.

We would also note that the first of the FCC scenarios involved an annual rate of interest subsidy of \$150 million, illustrating that our \$200 million figure is not at all unrealistically high in relation to the need. On the contrary.

Why do we suggest this course of action in face of the undoubted hard times and difficulty of other groups in the nation. We propose it first of all because if something is not done a process of forced or voluntary (in despair) liquidation could trigger a disastrous scramble by lenders to protect their security that would in fact lead to an escalating collapse. The market will simply not bear more than a limited sale of land without drastic declines in land values over and above those already taking place. Testimony by the FCC before the Standing Committee on Agriculture of the House of Commons, to the effect that land acquired by them on foreclosures should perhaps be rented, because prices obtainable for that land were often proving to be sharply below appraised values, is illustrative of this point.

We suggest secondly that our proposals represent an essential protection against social and economic costs in disrupted rural communities, welfare and job loss. One must offset the value of this protection against the costs of the program we propose.

We suggest thirdly that the family farm structure of agriculture is severely threatened. If it is massively damaged, as seems very possible, it will be a social problem and an economic and environmental disaster for the long run.

Fourthly, it is a matter of economic equity, of fairer returns to an economically vital and highly productive, but heavily exposed industry. The other side of the coin of low farm prices is the blessing of abundance.

The policy of the Canadian Federation of Agriculture on the application of a federal farm credit program has the following elements:

1. The provision of credit to beginning farmers with major borrowing requirements, and family enterprises (often partnerships in family corporations) with major borrowing requirements for new investment for efficient operation, at the affordable 3-4% real interest rates that we have been discussing.
2. Provision of refinancing or rate reduction through subsidy for very hard pressed farmers with otherwise viable operations for whom interest rate relief is required (and likely to be effective) for survival.
3. On a broader basis the utilization of the FCC as the major primary lender for long-term credit but with an interest rate policy that attempts to avoid charging periodic excessive interest rates by general interest rate adjustments to both older and newer borrowers. The concept here is to provide affordable and secure credit on a long-term amortization schedule, but with the necessary flexibility to smooth out sharp interest rate variations that without some blending policy will make winners and losers out of farmers more as a matter of good or bad luck, rather than good or bad management. It should be noted here that the Farm Credit Act does not rigidly tie interest rates on new loans to current market interest rates. It provides, as it should, that interest rates are set by Order-in-Council as a matter of government policy.

(It should be noted here again that a prolonged period of excessive real interest rates, lagging world markets, and excessive U.S.-Canada dollar values in trade terms, if it should occur will be truly overwhelming in its damaging consequences. It is to be hoped that there will be relief soon from this situation.)

4. The FCC must be returned to its proper place in the farm credit picture. It is not satisfactory that it be made a lender of last resort, especially when at the same time it is required to absorb any losses by charging higher rates to all its lenders to meet the costs of increased risk. This is a thoroughly unfair and illogical policy. It is the whole thrust of this paper that the federal government have a farm credit policy that is long-term and developmental in its outlook, that gives a central role to the FCC, that recognizes and responds to the special nature of farm credit needs, and that has the resources and expertise to play this role. A substantial part of our present credit troubles are undoubtedly attributable to the decision to downgrade the role of the FCC - a decision that was implemented in the course of the 'seventies.

5. The FCC should be given the capability to provide a full credit service, short, intermediate and long-term, on a package basis.

6. Agri-bonds, which we define as financial instruments by which tenders are given tax concessional or tax free treatment of the interest, or a tax credit, in return for a less than market interest rate. The money so lent would be dedicated to lending for agricultural purposes by the issuer of the bonds. This approach has substantial attractions, not the least of which is the recognition it gives, through the creation of financial instruments targeted to meet the problem, of the ongoing nature of those problems, and the need for an established program to deal with them. We recognize there is a substantial view that direct subsidy is a more efficient and in some respects more precisely targetable means of providing a subsidy. We have no objection to this course. If adopted, however, the government should ensure that the policy it introduces is one that recognizes the very fundamental, and possibly long term need, for selected interest-shielding in the farming industry.

7. Finally, a word about debt adjustment arrangements and financial counselling for farmers under financial stress. FCC advisory committees are receiving an enlarged mandate on the latter (counselling) aspect, and we are sure this is a useful move as far as it goes. However, of more innovative significance is the Grey-Bruce pilot project, where a group has been established to consider applications, as we understand it, for review of the affairs of farmers in difficulty, of counselling and also for proposing

debt adjustment arrangements between the farmer and his creditors on a voluntary basis. We support this concept, and would support its rapid extension across the country - certainly in the absence of permanent legislation in this area. If voluntary arrangements on the Grey-Bruce pattern are to be put in place on a federal/provincial/producer basis, it is essential that all creditors involved are in a position to reach agreement on debt adjustment arrangements on a voluntary conciliated basis. For this purpose government agencies, including the FCC, must be given this capability to effectively participate.

At the legislative level the CFA supports legislation such as was proposed in Bill 653 and in amendments to the Bankruptcy Act before the last Parliament, to:

- (i) Give the farmer a right to access to a process of debt adjustment conciliation, through the courts or other mechanisms.
- (ii) Give the courts a right, in the event of failure of the conciliation, to order adjustments in debt, interest rates, terms of repayment and so on. The limitation we would put on this is that debt reduction could not be imposed by the courts if it created an equity to the farmer.

Introduction and passage of such legislation should be pursued with dispatch. The important - the vital - thing is that interest relief be provided.

Taxation of Capital Gains

The tax treatment of capital gains has been a much debated, and extensively legislated question from its introduction. The CFA has always taken the position, broadly speaking, that on the one hand the most sympathetic treatment should be given to the problems of financing family farm transfers, and of the retirement needs of farmers, taking into account the heavy investment requirements for modern farming and the typically very low income experience of farmers on a current basis during their farming years. On the other hand, the CFA has never in a majority supported the simple forgiveness of capital gains taxation, both as a matter of principle and because of its implications for unwanted tax-sheltering and speculation.

The result has been policies of deferral, in the form of rollovers on intergenerational transfer of farms and in the form of deferred realization of proceeds of sale through mortgages and IAAC's. The scope and flexibility of the latter type of deferral has in recent times been reduced, though a degree of that capability has not been retained.

At this time, the CFA has concluded that a degree of forgiveness should be provided, while still limiting its applicability and the extent of it permitted. It also continues to favour present deferral provisions. Its proposals to this Committee are therefore as follows:

1. Indexation of the adjusted cost base of farm property by annual application of an inflation factor such as the Consumer Price Index; and

2. A once-in-a-lifetime exemption from taxable capital gains of \$100,000 to be available to bona-fide farmers who have operated the land for ten years or more (pro-rated by \$10,000 per annum if farming less than 10 years), providing the land remains in agricultural use, (i.e. it is the intent that farm land sold for non-farm use should be excluded); and

3. Retention and amendment of the measure introduced in the December 1984 Amendment to the Income Tax Act allowing full-time farmers to contribute up to \$120,000 of taxable farm capital gains to an RRSP (deferral of tax on up to \$240,000 of capital gains) on the sale of land they have farmed between 1972 and 1983, as now provided except that:

(a) some provision for participation by part-time farmers should be included in this program of deferral of tax on capital gains, on the grounds that many serious young farmers start as part-timers and many others have farming and some other occupation as a regular way of life. The full-time farmer provision is too restrictive, but avoidance of capital gains of non-farmers is still a relevant consideration.

(b) the annual deferral entitlement of \$10,000 should be indexed from 1984 onward: it otherwise becomes less and less valuable.

4. Regarding Section 40(1.1) it is the policy of the CFA that the provision of a future five years of a capital gains deemed realization of the capital gains from the proceeds of sale of a farm property be extended to the ten

years which is permitted in the case of within-family sales. Limiting the ten year provision for capital reserves to family transfers tends to limit the opportunities of bona fide young farmers to purchase farm land to those who are children of established farmers.

5. Regarding the inter vivos transfer of farm property within the family it is CFA policy that Section 73(3) of the Income Tax Act be extended to provide a rollover for all farm properties, including livestock, inventory and feeds, supplies and crops on farms held by individual proprietors. Individual proprietors are presently disadvantaged in that the rollover provision only applies to land and buildings whereas the shares of a family farm corporation, or interest in a partnership, which represent all of the assets, qualify in full for the rollover.

Treatment of Farm Losses for Taxation Purposes - (Sections 31 and 18(1)(a))

1. The Canadian Federation of Agriculture does not support the elimination of Section 31, or Section 18(1)(a). Indeed it may be said in broad terms that the CFA supports the intent of these provisions as they now exist in the legislation. It perceives the problem, to the extent there is a problem, to lie in the area of application and interpretation. In its study of this question the Federation's efforts have been focussed on a search for some alternative rules, especially as regards Section 31, that would reduce or eliminate the judgemental element in the application of these Sections. How to do this and at the same time avoid anomalies and inconsistencies in one direction or another has proved to be a problem. The statistical analysis made available to us has been helpful and suggestive, but it contains inherent limitations to providing the kind of insight into how the system actually works that is required.

2. The principles that the CFA supports in this matter are as follows:

- (i) The legislation should support the efforts of beginner farmers who genuinely are endeavouring to make the business of farming a permanent part (full or part time) of their life. This objective is relevant to the application of both Sections 31 and to a lesser extent 18 (1)(a).
- (ii) The legislation should avoid agriculture being used as a tax haven by those not actively engaged in farming for a livelihood.

- (iii) The legislation should retain the principle that expenses are not deductible if the taxpayer is farming with no expectation of profit. (Section 18(1)(a)).
- (iv) The legislation should place limits on the deductibility of losses by those for whom farming is not providing all or a chief source of their income and occupational endeavour.

3. In short, from the CFA perspective, the legislation should avoid discriminating against the bona fide farmer, while limiting the attractions, for speculative and hobby purposes of ownership of farm land.

4. The CFA has been unable to arrive at a consensus on recommendations for modification of the present legislation that it is confident would equitably and effectively contribute to the better achievement of these objectives. It is aware that there is great scope - to an undesirable degree - for arbitrariness and variations in interpretation in the present legislation, but at the same time is aware also of the extensive variety of particular circumstances against which the provisions of Section 31 and 18(1)(a) and associated legal judgements, must be measured.

5. Where the organization has come out to date is to recommend retention of Section 31 and 18(1)(a) largely as is at this time, and that the administration of the legislation be the subject of careful monitoring to ensure the objectives set out in this submission are being met.

We say "largely as is" because we do have one procedural recommendation and one cautiously advanced recommendation for legislation change. It should be said that the CFA has engaged in an extensive process of examining policy options in this connection and while a number of other suggestions have been considered none have received the high level of consensus we feel we require for positive recommendation to this Committee. Our two proposals are as follows:

First, that very serious consideration be given to making Section 31 inapplicable to returns calculated on an accrual basis. In saying this we would caution that the cash basis of accounting option must be retained as at present, and that the need to ensure that the basic objective (ii) to avoid agriculture being used as a tax haven by those not actively engaged in farming should be considered.

Second, we do very seriously suggest that an appeal review committee or committees be established to examine and make recommendations (not decisions) in disputed or judgementally difficult cases. Farmers should have representation on these Committees. The purpose should be to gain improved practical insight into the operation of the legislation looking to its improved application in terms of principles involved and uniformity of application achieved. There should be periodic published reports of the Committee's experience, findings and recommendations.

Respectfully Submitted

March 19, 1985

CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE

APPENDICE "FNCE-11"

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
AU
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
19 mars 1985

FÉDÉRATION ONTARIENNE D'AGRICULTURE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Page
Article 31	Page
Gains en capital	Page
Obligations agricoles	Page
La Société du crédit agricole	Page
Résumé	Page
<u>Annexes</u>	
Annexe 1	-- Commentaires sur le document d'étude
Annexe 2	-- Recommandation sur l'article 31
Annexe 3	-- Proposition sur les obligations agricoles
Lettre de Brian Mulroney	
Caricature	

INTRODUCTION

La Fédération ontarienne d'agriculture est heureuse de saisir cette occasion de présenter ses commentaires sur trois questions importantes pour la communauté agricole : les pertes agricoles restreintes pour les agriculteurs à temps partiel (article 31); l'impôt sur les gains en capital sur une terre agricole; et les obligations agricoles.

La Fédération ontarienne d'agriculture est une organisation dont les membres sont volontaires et qui regroupe plus de 24 000 familles d'agriculteurs, de même que des groupes de marchands, des offices de mise en marché et d'autres organisations agricoles de la province de l'Ontario. Au niveau national, la Fédération ontarienne d'agriculture est membre de la Fédération canadienne d'agriculture.

Nous devons ici admettre que la tâche assignée au Comité est difficile. On lui demande d'étudier trois questions complexes dans un délai extrêmement court. De plus, on lui a fourni un contexte sous forme de document d'étude (Questions fiscales en agriculture) qui, à notre avis, prête à confusion et ne constitue pas un fondement approprié à la discussion. Vous trouverez nos

commentaires sur ce document d'étude à l'Annexe 1 de ce mémoire.

Article 31 - Pertes agricoles restreintes

Nous voudrions d'abord traiter de la question des pertes agricoles restreintes des agriculteurs à temps partiel, pertes régies par l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les problèmes liés à cet article ont été portés à l'attention de la fédération en 1980. Depuis, l'article 31 a fait l'objet de plusieurs débats et discussions. On doit souligner que la position de la Fédération a évolué au cours des années. Adoptant d'abord une position favorisant l'abolition de l'article 31, la Fédération recommande maintenant de le conserver, mais de le modifier.

Nous tenons à signaler que la position de la Fédération ontarienne d'agriculture, à savoir le maintien de l'article 31, rejoint celle de la Fédération canadienne d'agriculture.

La Fédération ontarienne d'agriculture a établi des principes qui doivent être intégrés à toute proposition sur l'article 31.

1. Le système d'impôt sur le revenu ne doit pas encourager l'agriculture uniquement pour réaliser des économies d'impôt.

2. On doit reconnaître les besoins des agriculteurs débutants et les réalités auxquelles ils doivent faire face.
3. Les agriculteurs qui ont un emploi hors ferme pour surmonter leurs difficultés ne devraient pas être pénalisés.
4. Le système de l'impôt sur le revenu devrait traiter toutes les personnes également.
5. Les critères pour déterminer l'admissibilité aux dispositions de l'impôt sur le revenu ne devraient pas être subjectifs.

La Fédération ontarienne d'agriculture a adopté la position de maintenir l'article 31 parce que de l'abolir encouragerait les investissements non agricoles dans le secteur agricole. Ceci entraînerait une concurrence plus forte pour les ressources limitées comme la terre et distorsionnerait la vraie nature des revenus de l'industrie et ce, au détriment des agriculteurs dont l'agriculture est le principal gagne-pain. Nous croyons que même si l'article 31 pose certains problèmes, il constitue aussi une certaine protection de l'industrie.

La Fédération a étudié plusieurs propositions compatibles avec les principes adoptés dans le présent mémoire et qui tentent de corriger les limites de l'article 31. Dans son libellé actuel, l'article 31 a été critiqué sur plusieurs points :

1. Il est très subjectif et donc difficile à mettre en œuvre de façon conséquente.
2. Il ne tient pas compte des besoins particuliers de certains groupes (ex. : les agriculteurs débutants).

3. On peut réévaluer un agriculteur et l'assujettir aux dispositions sur les pertes agricoles restreintes.
4. Les limites actuelles des pertes admissibles sont insuffisantes.

Vous trouverez en annexe de ce document une proposition présentement à l'étude au sein de la Fédération ontarienne d'agriculture. Elle tient compte des principes fondamentaux de la Fédération et des préoccupations de plusieurs groupes. Néanmoins, cette proposition ayant été présentée à notre comité de direction en février, nous n'avons pas eu l'occasion de l'adopter à titre de politique.. Nous vous la présentons à des fins de discussion parce que nous croyons qu'elle est valable. Certaines modifications devront sans doute y être apportées.

Nous suggérons d'accepter notre proposition et de renforcer les règlements régissant les réclamations pour perte et l'attente raisonnable de profits (article 18,1(a)) afin de limiter les abus du système d'imposition.

La Fédération s'est toujours opposée à ce que des individus abusent du système de l'impôt sur le revenu en se prévalant de dispositions conçues pour le secteur agricole. L'application de la loi relève toutefois de Revenu Canada. Notre responsabilité consiste à représenter nos membres qui, pour la plupart, gagnent la plus grande partie de leur revenu à partir d'activités agri-

coles légitimes.

Gains en capital

Pour l'agriculteur, la plus-value de son capital agricole représente sa caisse de retraite. Cela est particulièrement vrai étant donné le faible revenu réalisé par son exploitation agricole. Le paiement d'impôt sur les gains en capital lui semble particulièrement sévère lorsqu'il s'apprête à céder ses actifs à la génération suivante au coût le plus bas possible. La mesure dans laquelle les agriculteurs sont prêts à renoncer à leur gain permet certainement des prix inférieurs pour la génération suivante et des aliments à prix inférieurs pour les Canadiens. C'est ce qui justifie le report de l'impôt sur le revenu sur les gains en capital pour les transferts à l'intérieur de la famille, d'une génération à l'autre.

La politique à long terme de la Fédération pour ce qui est de l'imposition des gains en capital est de demander l'abolition complète de l'impôt sur les gains en capital. En attendant, la Fédération a adopté la position suivante : que la portion du gain en capital de la terre agricole attribuable à l'inflation soit soustraite de l'ensemble du gain pour ce qui est du calcul

de l'impôt.

La lettre du 17 juillet 1984 (ci-jointe) de M. Brian Mulroney, Chef du Parti progressiste conservateur pendant la campagne électorale, annonçant la position de son parti sur l'imposition des gains en capital a encouragé la Fédération. La lettre énonçait :

"Nous abolirons l'imposition des gains en capital sur la vente des propriétés agricoles à vocation agricole continue".

La communauté agricole a pris cette déclaration au pied de la lettre. La lettre ne donnait aucune précision, mais elle ne laissait pas supposer non plus que l'abolition de l'impôt sur les gains en capital déclencherait d'autres mesures pour imposer ces actifs. Par conséquent, la Fédération rejette la suggestion présentée dans le document d'étude. Le document laisse entendre que le retrait de l'impôt sur les gains en capital réalisés sur la vente d'une propriété agricole devrait être accompagné d'une limite ou d'un rejet de la déduction pour les intérêts payés pour l'achat d'une terre. Le Comité doit comprendre que cela est totalement inacceptable pour la communauté agricole. Tout comme était inacceptable la suggestion énoncée dans le document d'étude L'inflation et l'imposition du revenu provenant des investissements des particuliers soumis par M. Allan J. MacEachan en juin 1982. Il suggérait que si les gains en capital étaient indexés,

il faudrait imposer 100% des gains, l'impôt étant prélevé chaque année.

Nous apprécions la valeur de l'argument du Livre blanc à l'effet que le retrait de l'impôt sur les gains en capital entraînerait une escalade de la demande de terres agricoles. Nous répondrons que l'impôt sur les gains en capital, ou son absence, n'est qu'un des facteurs qui pousse une personne à acheter une terre à un prix donné. De plus, nous voudrions attirer votre attention sur le Bulletin d'interprétation IT-197R publié par Revenu Canada, Impôt. Il énonce :

Un gain en capital n'est habituellement pas réalisé, par exemple sur la vente de parcelles de terres agricoles situées à la limite des grands centres urbains qui ont été achetées en prévision d'une hausse de la valeur du terrain et qui servent de fermes pour amateurs en attendant. Les gains réalisés sur ces transactions représentent normalement des gains en revenu.

C'est donc dire que Revenu Canada a déjà trouvé le moyen de distinguer entre les gains en capital et les gains en revenu sur une parcelle donnée de propriété agricole.

Nous sommes dans une période où la valeur des terres est à la baisse depuis 1981. La valeur des terres a baissé de vingt-cinq à trente pour cent dans plusieurs zones agricoles. Si cette tendance se maintient jusqu'à ce que la terre soit évaluée sur

sa valeur productive, nous pouvons nous attendre à d'autres baisses importantes dans les années qui viennent. Etant donné le montant des gains en capital réalisés en ce moment, il est peu probable que le retrait de l'impôt sur les gains en capital gêne sérieusement ce réajustement.

Nous avons été incapables d'obtenir des chiffres précis sur le niveau des gains en capital réalisés sur la vente d'actifs agricoles. Il y a plusieurs complications. Les agriculteurs et les pêcheurs font partie de la même catégorie fiscale. De plus, les gains en capital sur la vente de terres agricoles sont déclarés par des personnes autres que les agriculteurs. Aussi, certains produisent des déclarations de gains en capital réalisés sur la vente d'actifs non agricoles. Le chiffre plus précis du montant réel d'argent dont traite cette question serait utile à toutes les parties.

Obligations agricoles

La troisième question qu'on nous a demandé de traiter est celle des obligations agricoles. Les arguments soulevés pour répondre à notre proposition d'un programme d'obligations agricoles nous ont encouragés et découragés. Encouragés parce que plusieurs

personnes ont pris le temps de discuter des mérites de cette proposition, mais découragés parce que malgré l'appui de plusieurs, dont la province de l'Ontario, on discute toujours des obligations agricoles plutôt que de les émettre.

Nous croyons qu'il est important de préciser le concept des obligations agricoles. Nous n'avons jamais voulu en faire le moyen par excellence du crédit agricole. Nous les voyons plutôt comme un moyen stable de fournir aux agriculteurs un crédit à prix réaliste et mieux adapté à leur capacité de payer. Au début, le programme devrait être conçu en fonction des agriculteurs qui mettent leur opération sur pied ou de ceux qui ont des besoins particuliers. Les obligations agricoles doivent compléter et complémenter les programmes courants de prêt et d'emprunt de la Société du crédit agricole (SCA). Cela permettrait à la SCA d'offrir aux agriculteurs un éventail de prêts à différents taux d'intérêt s'adaptant à leurs besoins et à leur capacité de remboursement.

Nous sommes troublés par certains commentaires récents qui suggèrent que le concept des obligations agricoles devrait être rejeté parce qu'il présente certaines similitudes avec un programme des Etats-Unis. Nous tenons à souligner qu'il y a des différences fondamentales entre le programme d'obligations pro-

posé par la Fédération et celui des Etats-Unis.

Il est peut-être bon de passer maintenant en revue les principales caractéristiques de la proposition de la Fédération d'un programme d'obligations agricoles. Vous trouverez d'autres détails dans l'annexe de ce mémoire. Essentiellement, la proposition de la Fédération suggère que la Société du crédit agricole lève des fonds au Canada par l'émission d'obligations agricoles. Les acheteurs de ces obligations auront droit à un crédit d'impôt égal à 50% de l'intérêt reçu. Le crédit d'impôt pour obligations agricoles est semblable en cela au crédit d'impôt pour dividendes qui est consenti aux actionnaires des corporations canadiennes imposables. Tout comme le crédit d'impôt pour dividendes tend à encourager les Canadiens à investir dans des compagnies canadiennes, les obligations agricoles encourageront les Canadiens à investir dans l'agriculture canadienne. Les obligations agricoles ne seront vendues qu'aux investisseurs particuliers.

Nous croyons que la Société du crédit agricole est l'agence qui serait le mieux à même d'administrer le programme des obligations agricoles. Par l'entremise de la SCA, le gouvernement conservera son pouvoir de limiter le capital levé par ces obligations. Cela garantirait que ce programme, comme toutes les activités de

la SCA, est pleinement imputable devant le Parlement du Canada.

On préfère le régime du crédit d'impôt (à celui de l'exemption d'impôt) parce qu'il serait attrayant pour une gamme étendue de tranches d'imposition. Le régime du crédit d'impôt est également plus efficace en ce qu'il n'entraîne pas de remboursements d'impôt excessifs.

Les obligations agricoles proposées par la FOA ne placeront pas de pression indue sur les fonds publics. Par exemple, s'il y avait pour \$1 milliard d'obligations agricoles en circulation à un taux d'intérêt de 10,67%, le coût annuel pour les deux gouvernements serait de \$ 53,3 millions en revenu non cotisé. Ce coût serait partagé entre les gouvernements fédéral et provincial dans une proportion de deux pour un. Ainsi, le coût annuel pour le gouvernement fédéral ne serait que de 36 millions. À un taux d'intérêt inférieur, ce coût diminuerait proportionnellement.

On a dit que les profits à long terme d'un programme d'obligations agricoles seraient investis dans une valeur accrue des actifs. Nous proposons que ces obligations agricoles soient réservées aux agriculteurs qui débutent ou qui sont en difficulté. La valeur des terres est surtout établie par les agri-

culteurs établis qui veulent étendre leur exploitation et par les investisseurs non agricoles.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les agriculteurs préfèrent un programme d'obligations agricoles à un programme de subventions directes. Le programme d'obligations est plus sûr et moins sensible aux opinions politiques changeantes. On verrait que le gouvernement est plus engagé à élaborer une politique nationale à long terme pour le secteur agricole. Les agriculteurs préfèrent avoir recours à des dispositions qui sont disponibles pour d'autres secteurs à être perçus comme des mendians auprès du gouvernement bienveillant d'Ottawa. Le public préférera sans doute un programme d'obligations agricoles à un programme de subventions puisqu'il serait semblable à d'autres programmes existant dans l'industrie canadienne.

En conclusion, nous demanderons aux membres du Comité d'étudier les obligations agricoles sur leur valeur propre. L'expérience des Etats-Unis est valable parce qu'elle nous enseigne les écueils à éviter. Mais les différences rendent toute comparaison boîteuse.

Nous croyons fermement que notre proposition sur les obligations agricoles contourne ces difficultés et ne devrait pas être rejetée par suite d'une erreur d'association.

Certains points sont élaborés dans le résumé sur les obligations agricoles qui suit. Une copie de notre proposition originale complète, telle que présentée à M. Lalonde, ancien ministre des Finances, est disponible pour ceux des membres du Comité qui ne l'auraient pas lue.

La Société du crédit agricole

Nous voudrions attirer l'attention du Comité sur un autre point qui est particulièrement important pour la communauté agricole. La Société du crédit agricole, à titre d'agence du gouvernement, est placée dans une position intenable. D'une part, on lui a confié la responsabilité d'agir comme institution bancaire traditionnelle qui doit, en tout temps, être financièrement responsable. Et d'autre part, on la force à jouer le rôle d'agent de la politique sociale à titre de prêteur de la dernière chance du secteur agricole. Nous croyons que ces deux rôles sont incompatibles.

La SCA se trouve maintenant dans la position peu enviable de propriétaire de vastes terres à la suite de foreclosures. On craint que si la SCA effectue des saisies chez plus d'individus, cela déclencherait un vaste mouvement des banques commerciales.

Nous croyons qu'une part importante des difficultés que connaît la SCA découle des contraintes qu'on lui impose. La SCA a peu de flexibilité dans ses négociations avec ses clients en difficulté financière. Il faut reconnaître que l'offre et la demande de capitaux ne sont pas constants dans le secteur agricole.

L'exigence qu'on impose à la SCA d'être financièrement saine à court terme restreint sa capacité de remplir son mandat. Il serait plus réaliste d'exiger qu'elle soit financièrement saine à long terme et que le gouvernement soit préparé à épouser les déficits à court terme.

La Fédération soutient que le gouvernement doit définir clairement ses priorités et ses engagements sur le financement à long terme dans le secteur agricole. Dans le cadre de cet exercice, il doit étudier le mandat et la structure de la Société du crédit agricole en vue d'augmenter sa flexibilité de sorte qu'elle soit un instrument plus efficace de sa politique. Il serait peut-être bon également de renforcer l'autonomie de la SCA. Elle passe pour être contrôlée par le ministre des Finances et, donc, pas nécessairement consacrée à la satisfaction des besoins et au bien-être du secteur agricole.

RÉSUMÉ

Ce mémoire serait incomplet s'il vous laissait l'impression que régler les trois questions signalées dans le document d'étude apporterait une solution "au problème agricole". Ces questions ne représentent que les retombées de la situation à laquelle les agriculteurs doivent faire face aujourd'hui.

L'agriculture telle que nous la connaissons est à la croisée des chemins. Les agriculteurs canadiens s'efforcent de s'adapter à la nouvelle ère agricole. Il leur manque cependant une orientation claire du gouvernement pour ce faire. Il ne semble pas y avoir de politique agricole globale.

Le secteur agricole a désespérément besoin de politiques pour guider et orienter cette industrie importante sur la voie de l'avenir. L'époque des solutions provisoires est révolue. Les problèmes actuels ne disparaîtront pas d'eux-mêmes. Les solutions exigent une pensée progressiste courageuse.

Le défi du gouvernement consiste donc à définir ce qu'il veut que le secteur agricole devienne. L'exploitation familiale sera-t-elle remplacée par des corporations? L'approvisionnement en aliments dépendra-t-il complètement des importations?

Le sondage sur le crédit agricole a révélé le nombre d'agriculteurs présentement en difficulté financière. Ce que les chiffres

ne révèlent pas cependant, c'est que ces agriculteurs représentent l'avenir du secteur agricole. Ce sont les jeunes agriculteurs; les agriculteurs innovateurs et efficaces. Ils ont besoin d'une orientation maintenant, si on veut qu'ils fassent partie de l'agriculture de demain!

Il est essentiel que le gouvernement adopte maintenant des politiques à long terme pour le secteur agricole. Elles doivent couvrir tous les secteurs, y compris le financement à court et à long terme, le prix des produits, les programmes de développement et les priorités de recherche. Un des facteurs critiques actuels est que les agriculteurs ne réalisent pas un revenu suffisant sur leur travail, leurs investissements et leur compétence pour maintenir l'industrie en santé. Depuis des millénaires, plus d'une nation a glissé dans l'anonymat économique parce qu'elle n'a pas reconnu l'importance de son approvisionnement alimentaire. Que les champs en friche et les granges abandonnées nous servent d'avertissement.

ANNEXE 1Commentaires sur le Document d'étudeQuestions sur la fiscalité des agriculteursContexte

Le document d'étude a été préparé en vue de fournir "renseignements et analyse" sur trois questions liées au secteur agricole :

1. les pertes agricoles restreintes pour les agriculteurs à temps partiel;
2. l'imposition des gains en capital réalisés sur les terres agricoles; et
3. les obligations agricoles.

A titre d'introduction à ces questions, on donne une "description de l'environnement économique dans lequel la politique fiscale doit être étudiée".

On doit attirer l'attention sur les données et les conclusions présentées dans le livre blanc. Les données sont très mal interprétées. L'orientation générale du document est également troublante parce qu'elle est loin d'être objective et qu'elle prête souvent à confusion.

Commentaires

Les commentaires suivants signalent les principales faiblesses du document.

1. L'introduction, ainsi que la liste des dispositions fiscales qui affectent les agriculteurs, laisse entendre que ces éléments profitent uniquement aux agriculteurs. Il n'y a que quelques éléments énumérés à la page 15 qui s'appliquent uniquement aux agriculteurs (évaluation flexible de l'inventaire du bétail et exemption des paiements trimestriels d'impôt). Les autres contribuables ont accès aux autres

éléments sous une forme ou sous une autre.

Toutefois, le document va plus loin pour attribuer la différence entre les \$ 3,8 milliards de revenu agricole déclaré, selon les comptes nationaux, et les \$ 1,9 milliards de revenu agricole déclaré par les déclarants agricoles de la liste des "refuges fiscaux". Cela est injuste et prête à confusion. De plus, cet abus des statistiques amènent les gens à penser que les agriculteurs gagnent deux fois plus que les non agriculteurs.

2. La comparaison entre l'actif moyen d'une exploitation agricole et la valeur nette d'une famille canadienne est très faible. Elle fait preuve d'une absence totale de compréhension d'une exploitation agricole. D'abord, un chiffre de 1984 et un chiffre de 1977 ne sont pas comparables. De plus, les actifs d'une exploitation agricole peuvent faire vivre une, deux ou plusieurs familles; on n'en tient pas compte. Une exploitation agricole se compare très mal à une autre exploitation. Par exemple, une annonce classée récente du Globe and Mail offrait un restaurant à vendre sur la rue Yonge à Toronto. On disait du restaurant qu'il réalisait \$ 1 million en ventes, et son prix de vente était de \$ 200 000. Cette proportion serait carrément inversée sur une ferme -- des actifs de \$ 1 million ayant une production brute de \$ 200 000 et un revenu net d'une fraction de ce montant.
3. Le Tableau 4 est sans doute le plus troublant. L'agriculteur à plein temps est typiquement un homme dans la cinquantaine ayant 15 à 20 ans d'expérience et étant le seul pourvoyeur. Tous les contribuables non agricoles sont loin de former un groupe homogène. Cette catégorie inclut un nombre important

de :

- étudiants ayant un emploi d'été,
- jeunes personnes au début de leur carrière,
- travailleurs à temps partiel,
- retraités,
- ménagères produisant une déclaration pour réclamer leur crédit d'impôt pour enfant,
- de personnes qui ont \$ 0 de revenu imposable qui produisent déclaration pour recevoir des déductions.

Le groupe des propriétaires d'entreprise ne constitue pas une bonne comparaison non plus. D'abord parce qu'elle exclut les professionnels. De plus, la plupart des entreprises ayant un niveau semblable d'investissement seraient incorporées. Par conséquent, le Tableau 4 ne dit rien sur le revenu des agriculteurs par rapport à celui des autres hommes ayant des aptitudes, de l'expérience et des actifs semblables.

Le Tableau 4 ne distingue pas entre le revenu agricole et hors ferme des "agriculteurs à temps plein" qui dépendent dans une large mesure d'un revenu hors ferme pour maintenir le niveau de leur revenu global.

4. On suggère que le mode de comptabilité par caisse est une "cause du traitement fiscal favorable aux agriculteurs". On doit souligner que le mode de comptabilité par caisse et les autres dispositions de l'impôt sur le revenu permettent l'étalement des revenus et l'ajournement des impôts. Mais ce revenu finit toujours par être déclaré.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'écart entre le chiffre des revenus des comptes nationaux et le revenu déclaré aux fins d'impôt. Les amortissements des comptes nationaux sont fondés sur les estimations de la dépréciation réelle par

rapport aux déductions pour amortissement rapide en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu (aussi disponible aux non agriculteurs).

5. La présentation des niveaux moyens de l'actif ainsi que le taux nominal de rentabilité du capital, de l'actif et du revenu ne donne pas une idée d'ensemble.

Contrairement à la plupart des personnes, le revenu des agriculteurs doit couvrir non seulement son travail, mais aussi des recettes pour la gestion et le capital. Il doit également offrir une compensation pour le travail familial non rémunéré.

6. On discute beaucoup de l'augmentation de valeur des biens immeubles des agriculteurs, mais on ne signale pas certains points :

- a) La valeur des terres a connu une baisse importante depuis 1981 -- de 25% ou plus dans certaines régions du Canada.
- b) L'augmentation de valeur des biens immeubles n'est pas synonyme de liquidité. Dire aux agriculteurs que la valorisation devrait faire partie de leur revenu revient à dire : "Vos dents sont bonnes mais on doit vous enlever les gencives". L'agriculteur ne peut pas profiter de cette valorisation, bien qu'elle serve à augmenter son pouvoir d'emprunt, mais il ne peut l'utiliser pour payer ses factures.
- c) La comparaison entre la valorisation des biens immeubles et l'indice TSE 300 du Tableau 6 est ridicule. Elle ignore le fait que la plupart des actionnaires reçoivent des dividendes qui, s'ils sont ré-investis, augmenteront leur avoir de 359,8%. De même, la propriété d'actions n'implique pas de frais annuels alors que la propriété d'une ferme implique le paiement annuel d'un

impôt foncier.

Enfin, on ne tente pas d'évaluer l'augmentation de valeur des biens immeubles urbains, qui a pourtant été importante.

Toute l'augmentation de la valeur des terres ne reviendrait pas aux agriculteurs. Environ 25% des terres exploitées par les agriculteurs recensés sont louées de propriétaires non agriculteurs. Par conséquent, ces chiffres doivent être rejetés pour obtenir une véritable comparaison.

7. Bien qu'on explique pourquoi le chiffre des faillites n'est pas un bon moyen de mesurer le degré de difficulté de l'agriculture, les agriculteurs ne pouvant pas faire faillite, on le mentionne. Pour tromper le lecteur, on fournit un chiffre supplémentaire (le nombre de faillites en pourcentage des exploitations agricoles recensées) avec le commentaire que cela représente un cinquième du taux de faillite des entreprises non agricoles. Même si leur validité est douteuse, il est intéressant de noter que le taux a augmenté très sensiblement dans les dernières années.
8. Le Tableau 9 prête également à confusion. Le taux moyen réel de l'impôt est calculé sans y inclure les exploitations agricoles incorporées - bien qu'on ait noté à la page 3 que les exploitations incorporées représentent 19% des ventes de fermes. On doit aussi se rappeler qu'aux fins de l'impôt, la définition d'exploitation agricole est très large et inclut des groupes tels les propriétaires de piste de chevaux.
9. Les commentaires faits sur le Tableau 4 s'appliquent aussi au Tableau 16 sur les REER. Tous les non agriculteurs incluent les étudiants, les retraités, les travailleurs à temps partiel, etc. De même, les agriculteurs ne disposent habituel-

lement pas d'une caisse de retraite de la compagnie.

10. Le problème fondamental du livre blanc est qu'il tire des conclusions sur le revenu agricole à partir des données des déclarants qui, le document l'admet, posent des problèmes. La FOA s'est toujours opposée à ce que les gens se servent de l'agriculture uniquement pour profiter du système de l'impôt. L'existence de près de 100 000 fermes fictives est troublante, mais cette question ne devrait pas embrouiller ou défigurer la situation à laquelle les agriculteurs légitimes doivent faire face.

Conclusion

Bien qu'on pourrait faire d'autres commentaires sur ce document et sur ses sources, il vaut la peine de conclure sur une note plus positive. Nous espérons que cette étude visant des questions de la politique fiscale actuelle apportera une contribution à une étude plus globale..

Nous espérons que d'autres discussions et documents s'attaqueront aux questions fiscales qui préoccupent toute la communauté agricole.

ANNEXE 2RECOMMANDATION DE LA FÉDÉRATION ONTARIENNE D'AGRICULTURE
SUR L'ARTICLE 31
LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, CANADA

Les "principes" suivants, établis par la Fédération ontarienne d'agriculture, doivent être intégrés à toute proposition sur l'article 31 :

1. Le système de l'impôt sur le revenu ne devrait pas encourager l'exploitation agricole à seule fin de réaliser des économies d'impôt.
2. On doit reconnaître les besoins et les difficultés des agriculteurs débutants.
3. On ne devrait pas pénaliser les agriculteurs qui ont un emploi hors ferme pour surmonter leurs difficultés.
4. Le système de l'impôt sur le revenu devrait traiter tout le monde également.
5. Les critères déterminant l'admissibilité aux dispositions de l'impôt sur le revenu ne devraient pas être subjectifs.

Nous recommandons donc que :

1. Les pertes agricoles pour fins d'impôts soient traitées de la façon suivante :
 - a) Pour la comptabilité d'exercice : une perte agricole devrait être traitée comme une perte commerciale et, donc, soustraite de toute autre revenu sans restriction.
 - b) Pour la comptabilité de caisse : une perte agricole devrait être soustraite de tout autre revenu sans restriction jusqu'à ce qu'un maximum d'impôt sur le revenu ait été reporté.
2. Les agriculteurs à temps plein et à temps partiel devraient être traités de la même façon.
3. Les agriculteurs amateurs ne devraient pas pouvoir se prévaloir de l'article 31.
4. L'alinéa 18(1)a de la Loi de l'impôt sur le revenu devrait

- servir de critère aux recommandations 2 et 3 ci-dessus.
5. Un agriculteur qui a laissé l'agriculture devrait pouvoir reporter ses pertes agricoles sans restriction et les soustraire de tout autre revenu pendant dix ans. En renonçant à tous ses actifs agricoles, sauf la ferme, l'agriculteur a effectivement adopté la comptabilité par exercice.
6. Un agriculteur débutant devrait pouvoir reporter ses pertes sur les trois années antérieures.
7. En vertu de la recommandation 1(b) ci-dessus, nous recommandons de plus que :
- a) le report d'impôt minimum ne soit pas moins de \$ 35 000 en vertu des niveaux courants de revenu et des taux courants d'impôt sur le revenu.
 - b) le transfert conjugal d'une perte agricole sans restriction jusqu'à concurrence de \$ 35 000 pour les deux en impôt sur le revenu reporté.
 - c) Pour la comptabilité de caisse, le revenu imposable sera réduit du montant de la perte agricole et, de même, l'impôt payable sera réduit. Cette réduction d'impôt sera définie comme "L'IMPÔT AGRICOLE REPORTÉ".
 - d) Le revenu imposable sera majoré par le montant du profit agricole et, de même, l'impôt payable sera majoré.. Cette majoration de l'impôt payable sur l'impôt payable réduira "L'IMPÔT AGRICOLE REPORTÉ".
 - e) Le solde de "L'IMPÔT AGRICOLE REPORTÉ" ne pourra pas dépasser \$ 35 000 ou être moins de ZERO.

Le Tableau "A" ci-joint illustre l'effet des divers niveaux de pertes agricoles appliquées à divers niveaux d'autres revenus nets. Il montre, par exemple, qu'une personne gagnant \$30 000 et ayant une perte annuelle de \$10 000 atteindrait le maximum reporté en onze ans. Par contre, une personne gagnant \$ 100 000 et ayant des pertes annuelles de \$20 000 atteindrait le maximum en trois ans et demi.

Un agriculteur débutant gagnant \$ 30 000 hors ferme et subissant des pertes agricoles de \$ 10 000 atteindrait le maximum en 11 ans. Cela représente \$ 111 000 de pertes agricoles soustraites des autres revenus.

Un fermier qui travaillerait à l'extérieur n'aurait plus à se soucier de l'article 31 s'il vient à subir des pertes agricoles. Conscient de sa position en tout temps, il n'aurait plus à se préoccuper des décisions subjectives des représentants du fisc.

Tout le monde étant traité également, il ne sera plus nécessaire de distinguer entre agriculteurs à temps plein et à temps partiel. (Les agriculteurs amateurs seront éliminés en vertu de l'article qui régit l'usage personnel de la propriété.) Chaque personne aura droit de reporter \$ 35 000 d'impôt si elle utilise la comptabilité par caisse. Une personne à revenu élevé jouit du même privilège mais le "plafond" décourage et limite le recours à l'agriculture uniquement à des fins d'impôt.

Cette proposition facilite également la prise de décision et la planification de l'entreprise puisque l'agriculteur peut prévoir l'effet du système de l'impôt sur son exploitation.

Le tableau est fondé sur ce qui suit :

1. Les taux de l'impôt sur le revenu de 1984 pour le Canada et l'Ontario ont été utilisés pour le calcul de l'impôt réel.
2. Les exemptions personnelles sont celles de 1984.

De base	\$3 960
Epouse, sans autre revenu	3 470
Deux enfants de moins de 16 ans	1 420
Exemptions totales	<u>\$8 850</u>

Pour plus de simplicité, nous n'avons pas tenu compte des autres déductions et crédits.

3. Les pertes agricoles réelles, désignées par *. dans le Tableau "A" sont en fait plus élevées puisque la perte est supérieure au REVENU IMPOSABLE AVANT PERTE AGRICOLE.

TABLEAU "A"

Revenu total avant perte agricole	\$10 000	\$20 000	\$30 000	\$40 000	\$100 000
Exemptions personnelles	8 850	8 850	8 850	8 850	8 850
Revenu imposable avant perte agricole	1 150	11 150	21 150	31 150	91 150
Impôt à payer	-	2 574	5 734	9 267	35 616
Revenu imposable après perte agricole annuelle					
1) 5 000	-	6 150	16 150	26 150	86 150
2) 10 000	-	1 150	11 150	21 150	81 150
3) 20 000	-	-	1 150	11 150	71 150
4) 30 000	-	-	-	1 150	61 150
Impôt payable après perte agricole annuelle	-	1 163	4 058	7 581	33 270
1) 5 000	-	-	2 574	5 734	30 924
2) 10 000	-	-	-	2 574	26 232
3) 20 000	-	-	-	-	21 540
4) 30 000	-	-	-	-	14 076
Impôt agricole reporté après perte annuelle					
1) 5 000	-	1 411	1 676	1 686	2 346
2) 10 000	-	2 574	3 160	3 533	4 692
3) 20 000	-	2 574	5 734	6 693	9 384
4) 30 000	-	2 574	5 734	9 267	14 076
Nombre d'années pour atteindre le maximum d'impôt reporté après pertes agricoles annuelles :					
1) 5 000	-	24,8	20,9	20,8	14,9
2) 10 000	-	13,6	11,1	9,9	7,5
3) 20 000	-	13,6	6,1	5,2	3,7
4) 30 000	-	13,6	6,1	3,8	2,5
Total des pertes agricoles déduites pour atteindre le maximum d'impôt agricole reporté après pertes agricoles annuelles					
1) 5 000	-	124 000	104 500	104 500	75 000
2) 10 000	-	136 000	111 000	99 000	75 000
3) 20 000	-	(*) 136 000(a)	122 000	104 000	75 000
4) 30 000	-	(*) 136 000(a)	122 000	104 000	75 000

ANNEXE 3PROPOSITION SUR LES OBLIGATIONS AGRICOLES

Une obligation agricole constituera un moyen de lever des fonds pour l'agriculture à un taux inférieur à celui du marché parce qu'il offre à son acheteur une certaine déduction d'impôt. Des modifications récentes apportées à la Loi du crédit agricole permettra à la SCA d'emprunter sur le marché privé -- condition essentielle au régime d'obligations agricoles. Le sujet est donc devenu beaucoup plus pertinent. Les considérations qui suivent sont offertes à titre de moyen pour réaliser l'objectif énoncé.

DÉFINITION OPÉRATIONNELLE

- 1) Une obligation agricole est un outil portant intérêt qui peut être racheté à échéance à sa valeur nominale. Par exemple, un investisseur achète une obligation agricole d'une valeur nominale de \$ 10 000 venant à échéance dans 10 ans. Il reçoit un paiement annuel d'intérêt et, après 10 ans, il peut toucher son \$ 10 000.
- 2) Les obligations agricoles peuvent être émises pour des échéances de 5 ans, 10 ans, ...30 ans.
- 3) L'intérêt peut être versé annuellement, semestriellement, trimestriellement ou mensuellement.
- 4) Les obligations agricoles ne peuvent être émises que par des organismes comme la SCA ou d'autres agences autorisées par le gouvernement fédéral. Elles sont garanties par le gouvernement fédéral.
- 5) Les obligations agricoles ne peuvent être rachetées avant échéance, mais le porteur peut les vendre librement sur le

marché.

- 6) La principale caractéristique des obligations agricoles est que l'intérêt reçu sera admissible à un crédit d'impôt spécial. Par conséquent, l'intérêt payé sur les obligations sera inférieur aux autres taux sur le marché. Cette caractéristique des obligations permettra à celui qui les émettra de lever des fonds à un taux inférieur à celui du marché et, donc, de consentir des prêts à ses clients admissibles à des taux proportionnés aux revenus agricoles.

RÉGIME DE CRÉDIT D'IMPÔT

En vertu de ce régime, l'intérêt reçu sur les obligations agricoles sera admissible à un crédit d'impôt semblable au crédit d'impôt pour dividendes déjà intégré au système de l'impôt sur le revenu. Le titulaire d'une obligation agricole recevra un crédit d'impôt qu'il pourra soustraire de son revenu imposable total, de sorte qu'en acceptant un taux d'intérêt inférieur, il paie moins d'impôt et en ressort avec un revenu net, après impôt, égal à l'achat d'un CDG . Posons que l'intérêt payé sur les obligations agricoles représente les deux tiers de l'intérêt d'un CDG . Si le CDG paye 16%, l'obligation agricole paiera 10,67%. Le calcul du revenu après impôt sera le suivant :

	Taux d'impôt marginal			
	<u>20%</u>	<u>30%</u>	<u>40%</u>	<u>50%</u>
<u>Obligation agricole</u>				
Revenu d'intérêt	\$1 067	\$1 067	\$1 067	\$1 067
Revenu d'intérêt pour déclaration d'impôt (majoré de 50%)	1 600	1 600	1 600	1 600
Impôt	(320)	(480)	(640)	(800)
Crédit d'impôt pour obligation agricole (50% du revenu d'intérêt)	533	533	533	533
Revenu net après impôt	1 280	1 120	960	800

La majoration de 50% est semblable à la méthode utilisée pour les dividendes imposables. Le crédit d'Impôt pour obligation agricole est de 50% de l'intérêt reçu, le même que le crédit d'impôt pour dividendes accordé aux actionnaires des corporations canadiennes.

Le régime de crédit d'impôt serait attrayant pour les investisseurs d'une gamme étendue de tranches d'imposition puisque le revenu après impôt est semblable à celui d'un CDG . Cela facilitera la négociation des obligations sur le marché. Le régime de crédit d'impôt est aussi beaucoup plus efficace parce qu'il n'entraîne pas de remboursement d'impôt excessif.

En pratique, l'intérêt payé sur les obligations agricoles peut être stabilisé à une fraction de l'intérêt des Obligations d'épargne du Canada. L'intérêt des Obligations du Canada est comparable à celui des CDG , mais plus stable.

MISE EN OEUVRE

Le régime d'obligations agricoles peut être mis en oeuvre rapidement et facilement en modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu.

Une telle modification exigerait qu'on consulte les gouvernements provinciaux. Le gouvernement de l'Ontario a déclaré à plusieurs reprises qu'il appuyait le programme des obligations agricoles.

LEADER OF THE OPPOSITION - CHEF DE L'OPPOSITION

Le 17 juillet 1984

M. Harry Pelissero
Président
Fédération ontarienne d'agriculture
491 ouest, Avenue Eglinton,
TORONTO (Ontario)
M5N 3A2

M. Pelissero,

Etant déjà engagé ailleurs, je serai malheureusement dans l'impossibilité d'assister à la réunion de votre comité demain à Startford. J'aimerais toutefois préciser ma position sur certaines questions qui intéressent la Fédération ontarienne d'agriculture.

1. Un gouvernement progressiste conservateur engagera sa part des fonds nécessaires à l'achevement des aqueducs de l'est de l'Ontario en vertu de l'entente de l'E.O.S.A.
2. Un gouvernement progressiste conservateur mettra sur pied un programme d'obligations agricoles offrant aux producteurs agricoles des prêts à taux d'intérêt réduit. Un crédit d'impôt pour revenu d'intérêt sera offert pour attirer l'investissement de fonds dans ce programme.
3. Nous collaborerons avec les producteurs et les gouvernements provinciaux en vue d'élaborer un programme national volontaire de stabilisation des revenus pour le secteur de la viande rouge et tout autre secteur de gestion non fourniture qui désirera y participer. Lorsqu'une entente tripartite s'avérera impossible, nous modifierons la Loi sur la stabilisation des prix agricoles de sorte que les paiements seront faits au moment où ils seront nécessaires et que l'accent sera mis sur les coûts de production.
4. Nous réduirons le prix des combustibles agricoles de 20 cents par gallon en retirant la taxe de vente fédérale de 9% et en ne réclamant pas la taxe d'accise courante.

5. Pour venir en aide à l'industrie du tabac, nous présenterons aussitôt un Projet de loi unique qui placera le tabac sous la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

6. Un gouvernement progressiste conservateur chercherait à étendre le rôle de la Société du crédit agricole afin de tenir compte des coûts élevés pour mettre une exploitation sur pied, des taux d'intérêt élevés, des prix élevés de la terre et des faibles prix des produits. Nous ferions en sorte que l'allocation des subventions à l'intérêt puisse venir en aide à ceux qui sont devenus agriculteurs récemment.

7. Nous modifierons l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu, tel qu'il s'applique aux agriculteurs, afin de tenir compte des principes de l'équité, de la neutralité, de la simplicité et de la certitude. De plus, les tactiques de force et de confrontation couramment employées par le ministère du Revenu seront abolies immédiatement et remplacées par un traitement ouvert et honnête des contribuables.

8. Nous abolirons l'imposition des gains en capital sur la vente des fermes à vocation agricole continue.

9. Un gouvernement progressiste conservateur engagera sa part des fonds nécessaires aux rénovations exigées pour retrouver sa pleine accréditation, du Collège vétérinaire de l'Ontario.

10. Un gouvernement progressiste conservateur serait très agressif dans ses négociations pour les importations agricoles subventionnées. Nous tenterons de contrôler ces importations de façon à diminuer leurs effets négatifs.

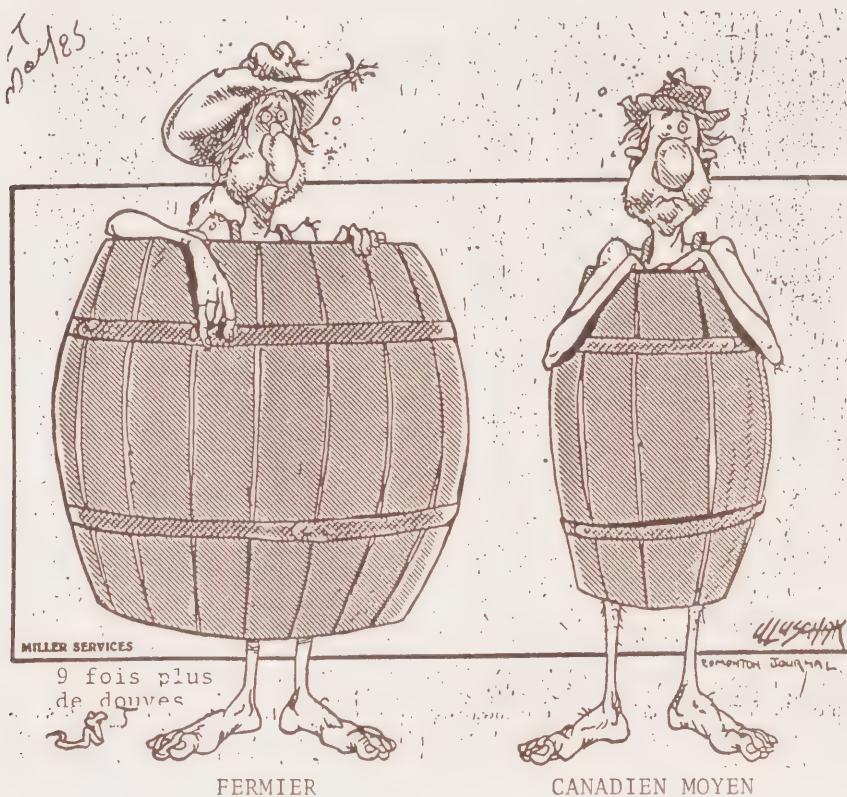
11. Nous modifierons la Loi sur le paiement anticipé des récoltes en vue de doubler le niveau des avances. La Loi actuelle ne double ces avances que pour les céréales de l'Ouest. Nous croyons que toutes les récoltes de toutes les régions du Canada devraient être traitées équitablement par la politique agricole du gouvernement.

Mes collègues et moi espérons collaborer étroitement avec vous à l'avenir.

Veuillez agréer, Monsieur Pelissero, l'expression de mes sentiments distingués.

Brian Mulroney

LES FERMIERS NEUF FOIS PLUS A L'AISE
QUE LE CANADIEN MOYEN - Etude



APPENDICE "FNCE-12"

EXPOSE'
PRÉSENTÉ AU
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES
CONCERNANT
LE CREDIT AGRICOLE ET LES QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE
LE 19 MARS 1985

**Fédération Canadienne de l'Agriculture
Canadian Federation of Agriculture**

111 Sparks Street

Ottawa

EXPOSÉ
 PRÉSENTÉ AU
 COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
 DE LA
 CHAMBRE DES COMMUNES
 CONCERNANT
 LE CRÉDIT AGRICOLE ET LES QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE

Introduction

Le présent exposé traite de trois questions. La question prioritaire est celle du crédit agricole, en raison, d'une part, de la situation désastreuse du revenu agricole au Canada, laquelle résulte à la fois des bas prix et de l'escalade des coûts, et, d'autre part, des taux d'intérêt exorbitants. En 1984, les agriculteurs ont consacré au service de la dette 45 % du revenu agricole net, qui ne tient pas compte des frais relatifs à la dette.

Le calcul est le suivant :

Revenu net (avant intérêt)	4,9 milliards \$
Intérêt	2,1
Revenu agricole net	2,8
Rendement pour réduction des stocks	1,0
Revenu net réalisé	3,8

Le total de 3,8 milliards \$ représente une diminution de 29 pour cent en termes réels (chiffres rajustés en fonction de l'indice des prix à la consommation) par rapport à 1979. Comme on peut le constater, le seul facteur qui explique cette diminution est la réduction des stocks de l'ordre de 1 milliard \$. Il en était de même en 1983 alors que la réduction a été de 700 millions \$. Cette année-là, le revenu agricole net, une fois l'inventaire corrigé, s'élevait à 2,7 milliards \$. Les projections relatives au revenu net réalisé pour 1985 n'indiquent pas de véritable changement. Si le revenu net réalisé - qui est déjà excessivement bas - n'a pas diminué davantage, c'est uniquement à cause de l'hypothèse de récoltes normales, des paiements de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et du report de fin de l'exercice réduit en 1986 au titre des recettes en espèces dans les Prairies. De surcroît, l'inflation viendra en gruger la valeur réelle. En résumé, le marasme persiste et même s'accentue.

Les perspectives agricoles au delà de 1985 ne sont pas encourageantes non plus. D'après les prévisions à long terme, les prix agricoles en termes réels

d'ici l'an 2000 demeureront stables ou diminueront, ce qui contraste nettement avec les prévisions optimistes des années 70 selon lesquelles le secteur allait connaître une croissance réelle appréciable. La population croissante des pays en voie de développement aura certes besoin de quantités de plus en plus grandes de nourriture si l'on veut éviter que le bilan déjà tragique de la mortalité imputable à la faim et à la malnutrition empire - et de quantités encore plus grandes si l'on veut améliorer ce bilan. Toutefois, la nécessité de parvenir à accroître massivement et de façon urgente la production alimentaire globale ne constitue aucunement une garantie d'une demande commerciale soutenue des pays en voie de développement et des économies dirigées, où se situent en fait les possibilités d'accroissement de la demande à l'exportation. Le dénouement de la situation sur ce plan soulève des questions fondamentales en ce qui concerne le développement futur de l'économie mondiale, ainsi que les efforts consacrés au développement de l'agriculture dans les pays en voie de développement et le degré de réussite, lesquelles questions débordent le cadre du présent exposé.

La Fédération canadienne de l'agriculture est d'avis que non seulement l'agriculture traverse actuellement une période très difficile, mais aussi que ces difficultés, de par leur nature, risquent de persister et d'avoir de profondes répercussions sur la structure même de notre économie agricole et rurale et de la société. Il est temps d'examiner dans ce contexte les besoins en termes de politiques ainsi que leurs conséquences. La ferme familiale est une réalité importante sur le plan social aussi bien qu'économique. Elle constitue encore l'assise de l'agriculture au Canada même si la poussée technologique a entraîné de nombreux changements et en entraînera encore beaucoup d'autres. Par ailleurs, ces changements ont provoqué l'accroissement de l'offre et fait naître des secteurs de transformation au service des agriculteurs dans les villes de notre pays. La détermination de la politique future à l'égard des trois questions abordées dans cet exposé, c'est-à-dire le crédit, les pertes agricoles restreintes et les gains en capital, de même qu'à l'égard d'autres aspects essentiels, tels que la commercialisation, la stabilisation des prix, l'expansion des exportations, la recherche et la conservation du sol, comporte un enjeu considérable.

Crédit agricole

En ce qui concerne la question du crédit agricole, il y a lieu de se concentrer sur l'ampleur considérable des paiements d'intérêts par rapport au rendement global de l'industrie. Soixante-quinze pour cent environ des frais d'intérêt sont assumés par le tiers des agriculteurs commerciaux. Ces

agriculteurs, comme l'indique une enquête menée en 1984 par la Société du crédit agricole, sont plus jeunes que la moyenne, et plus productifs compte tenu du ratio production/biens employés. Ils n'ont pas, par conséquent, un capital trop élevé du point de vue efficience, comparativement aux autres agriculteurs commerciaux. Ils sont simplement trop endettés eu égard à leur capacité d'assumer des frais d'intérêt élevés et à la langueur des prix agricoles.

Les statistiques concernant le nombre d'agriculteurs en sérieuse difficulté constituent des indicateurs qui sont dynamiques et non statiques. L'an prochain, si rien n'est fait, un grand nombre de ces agriculteurs en difficulté ne seront plus là, ayant cédé la place à d'autres sur lesquels l'étau se resserre. Au 1er avril 1984, la SCA estimait à près de 40 000 le nombre d'agriculteurs dont l'avoir propre représente moins 0 à 67 % de l'avoir total et qui ont des dettes moyennes de 200 000 \$ à 400 000 \$. Même les agriculteurs dont l'avoir propre équivaut à 70 à 80 pour cent de l'avoir total ont des dettes moyennes de l'ordre de 100 000 \$ à 180 000 \$; ils sont 19 000 dans cette catégorie. Tous ces agriculteurs comptent parmi ceux qui déclarent des ventes supérieures à 15 000 \$, lesquels sont au nombre de 170 000 au total. Les frais d'intérêt sur les emprunts contractés pour investir ne peuvent être récupérés. Il s'agit d'une situation généralisée qui menace la structure même de notre industrie. Les agriculteurs doivent vivre sur leur amortissement, pour reprendre une vieille formule. Pourtant, ils ont eux aussi à assumer des frais comme les frais de subsistance.

Bref, ce que la Fédération veut dire, c'est que les taux d'intérêt actuels sont, de façon générale, inadmissibles pour l'agriculture. Le rendement des investissements agricoles ne permettra tout simplement pas d'absorber de tels frais, et ce encore moins dans les secteurs de l'agriculture qui sont très vulnérables. Cette réalité doit être comprise. On ne devrait pas réclamer des taux d'intérêt de 12, 13 et 14 pour cent, qui représentent des taux d'intérêt réels de 8, 9 et 10 pour cent. Il s'agit là d'un écart qui, combiné aux bas prix actuels, s'avère doublement dommageable tout en constituant une injustice persistante pour l'industrie.

Le secteur agricole n'est pas homogène. Certains agriculteurs ont une meilleure performance que celle qu'indique la moyenne. Toutefois, ceux qui obtiennent ce genre de performance doivent être comparés avec les nombreux agriculteurs qui obtiennent un rendement inférieur à la moyenne. C'est le jeu des moyennes. Il est vrai que les deux tiers des agriculteurs commerciaux sont relativement peu endettés (taux d'endettement d'au plus 10 %). Si tel n'était

pas le cas, la situation de l'agriculture serait tellement catastrophique qu'on aurait peine à l'imaginer. Les conséquences économiques pour les agriculteurs et pour tous ceux qui suppléent à leurs besoins de biens et de services ainsi qu'à leurs besoins personnels seraient terribles. Ce que nous voulons faire ressortir, c'est que rien ne saurait justifier une attitude complaisante. Il convient de noter que l'enquête de la SCA révèle qu'environ 40 milliards \$ de biens employés prennent la forme de bâtiments, de matériel, de bétail et de stocks. Un rendement ne serait-ce que de 5 % sur cet investissement, qui comprend des biens qu'il faut payer et remplacer mais qui exclut les terres, représente une somme de 2 milliards \$. Si l'on ajoute à cela 12 000 \$ au titre de la rémunération des travailleurs qui sont à leur propre compte (240 000 années-personnes) - 2,8 milliards \$, on peut justifier presque la totalité du revenu agricole net de 4,9 milliards \$ de 1984, avant paiements d'intérêt. Le rendement des terres agricoles à l'échelle nationale est à coup sûr négatif.

La FCA demande au gouvernement de fournir une aide substantielle aux agriculteurs, sous forme de subventions, afin d'aider à enrayer la vague de faillites agricoles provoquée par les taux d'intérêt excessifs. Qu'en coûterait-il pour offrir une telle aide? Les dettes agricoles de toutes sortes totalisent environ 20 milliards \$, mais nous tenons pour acquis que 25 pour cent peut-être de ces dettes totales ont été contractées par des agriculteurs qui disposent d'un capital élevé et qui ne sont pas en danger dans l'immédiat. Un autre 8 à 10 pour cent peut-être ont bénéficié de prêts subventionnés par les gouvernements provinciaux. Il se peut qu'une partie importante du solde de 13 milliards \$ puisse être financée sans recourir au crédit subventionné. Certains agriculteurs sont trop enlisés pour qu'on puisse les aider de cette façon. Nous essayons d'en arriver à un chiffre raisonnable tout en tenant compte dans une certaine mesure des contraintes financières ressenties par le gouvernement. Nous préconisons également d'accorder certaines responsabilités additionnelles aux gouvernements provinciaux et prions le gouvernement fédéral d'examiner avec eux les besoins relativement à une politique nationale de crédit agricole. Toutefois, nous ne pouvons imaginer que les besoins en crédit subventionné, à un taux de subvention d'environ 5 %, puissent se chiffrer à moins de 4 milliards \$, d'où un coût de 200 millions \$ par année que le gouvernement fédéral devrait prendre à sa charge dans l'immédiat et de façon urgente. Ce montant, situé dans une juste perspective, n'est pas considérable. Il représente environ 1 pour cent des recettes agricoles brutes, 2/10^e de 1 pour cent des dépenses du gouvernement fédéral et 1/20^e de 1 pour cent du PNB.

Il s'agit d'aider non seulement les agriculteurs mais aussi des milliers de petites entreprises qui jouent un rôle vital dans les collectivités rurales au sein d'une industrie essentielle aux économies nationale et d'exportation du Canada.

Pour ce faire, les dépenses doivent être faites de façon sélective, en fonction de certains critères. Nous sommes d'avis que, de façon générale, ces critères devraient consister à satisfaire les besoins d'entreprises essentiellement viables et productives pour lesquelles le niveau des taux d'intérêt représente la dernière goutte qui fait déborder le verre, peu importe dans quelle mesure on se serre la ceinture. Toutefois, un grand nombre d'agriculteurs qui sont dans une situation un peu meilleure seraient de cette façon laissés pour compte; or, si la situation ne s'améliore pas, eux aussi connaîtront bientôt des difficultés. D'autre part, cette formule exclurait un très grand nombre d'agriculteurs - très lourdement endettés - qui sont tellement enlisés qu'une subvention d'intérêts de 5 % ne pourrait les aider. Pour eux, d'autres mesures sont nécessaires si l'on veut faire quelque chose; cette question sera examinée plus loin.

La Société du crédit agricole a présenté, à titre exploratoire, des suggestions quant au mode d'application d'un programme de subventions. Les options présentées comportent trois aspects particuliers. Premièrement, elles impliquent des coûts différents pour le gouvernement. Nous ne commenterons pas cet aspect car nous l'avons déjà fait. Deuxièmement, elles impliquent d'établir des critères d'admissibilité fondés sur la situation financière de l'agriculteur. Troisièmement, elle prévoit l'octroi de subventions moindres à ceux qui sont des difficultés moindres.

Ces suggestions nous inspirent certaines observations. Tous les producteurs visés par les critères de la SCA étaient dans une piètre situation financière. Nous sommes sceptiques à l'égard de l'échelle progressive préconisée en ce qui concerne les taux de subvention proposés car tous ont besoin d'une subvention de 5 % d'après nos propres critères; par ailleurs, il a été proposé d'accorder des subventions atteignant presque ce niveau dans les cas où il n'existe aucune viabilité, qu'on accorde une subvention ou non. L'idée force de nos recommandations, c'est que le programme de subventions doit s'adresser à ceux qui en ont le plus besoin. Cela implique une part de jugement. Nous reconnaissons que certaines règles d'admissibilité doivent être établies, mais il faut laisser une certaine place au jugement. L'exercice de ce jugement n'est pas une perspective attrayante, du point de vue de l'administration, tant pour

ce qui est des règles administratives que des responsabilités à assumer, mais cela doit être fait avec, croyons-nous, l'aide de groupes ou comités consultatifs compétents.

Nous ferons remarquer également que le premier scénario de la SCA impliquait un budget annuel de 150 millions \$ pour les subventions d'intérêts, ce qui montre bien que notre chiffre de 200 millions \$ n'est pas du tout irréaliste compte tenu du besoin, bien au contraire.

Pourquoi proposons-nous ce plan d'action compte tenu des temps certes difficiles et des difficultés que connaissent d'autres groupes dans notre pays? Nous proposons ce plan premièrement parce que si l'on ne fait rien, un processus de liquidation forcée ou volontaire (en désespoir de cause) pourrait susciter une ruée désastreuse des prêteurs désireux de protéger leurs garanties, ce qui intensifierait la crise. Le marché ne pourrait tout simplement pas absorber plus qu'un nombre limité de ventes de terres sans que la valeur de celles-ci ne diminue beaucoup plus qu'à l'heure actuelle. Les déclarations de la SCA au Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes selon lesquelles les terres dont la Société prend possession par voie de saisie devraient peut-être être louées, les prix pouvant être obtenus pour ces terres étant bien souvent nettement inférieurs à leur évaluation, illustrent bien ce point.

Nous sommes d'avis, deuxièmement, que nos propositions représentent une protection essentielle contre les coûts socio-économiques auxquels il faudrait faire face dans les collectivités rurales bouleversées, sous forme de paiements de bien-être social et de pertes d'emplois. Il faut examiner la valeur de cette protection en regard du coût du programme que nous proposons.

Troisièmement, nous croyons que la structure agricole familiale est grandement menacée. Si elle est grandement ébranlée, comme cela semble très possible, on sera confronté à un problème social et à un désastre économique et environnemental à long terme.

Quatrièmement, il s'agit d'une question d'équité économique : il faut assurer un rendement plus équitable à un secteur économiquement essentiel et hautement productif mais très vulnérable. Les bas prix agricoles ont comme contrepartie la bénédiction de l'abondance.

La politique de la Fédération canadienne de l'agriculture en ce qui touche l'application du programme fédéral de crédit agricole comporte les éléments suivants :

1. L'octroi de prêts aux agriculteurs débutants qui ont d'importants besoins d'emprunt, ainsi qu'aux entreprises familiales (qui sont souvent des

associations au sein de sociétés familiales) ayant d'importants besoins d'emprunt pour faire de nouveaux investissements destinés à rentabiliser leur exploitation, à des taux d'intérêt réels abordables de l'ordre de 3 à 4 pour cent conformément à l'argumentation que nous avons présentée.

2. La possibilité d'un refinancement ou l'octroi de rabais d'intérêts, au moyen de subventions, pour les agriculteurs en très sérieuse difficulté dont l'exploitation pourrait être rentable et qui ont besoin d'un dégrèvement d'intérêt pour survivre (et pour qui ledit dégrèvement serait susceptible d'être vraiment utile).

3. De façon plus générale, le recours à la SCA comme principale source de prêts à long terme dotée, toutefois, d'une politique de taux d'intérêt permettant d'éviter autant que possible de réclamer périodiquement des taux d'intérêt excessifs en procédant à des rajustements généraux de taux d'intérêt tant pour les emprunteurs de longue date que pour les nouveaux. L'idée ici est d'offrir un crédit abordable et garanti fondé sur une grille d'amortissement à long terme, mais comportant la souplesse nécessaire pour éliminer les variations brusques de taux d'intérêt qui, en l'absence d'un dosage approprié, feront en sorte que le fait d'être un fermier gagnant ou perdant sera une affaire de chance ou malchance, plutôt que de bonne ou de mauvaise gestion. Il convient de noter que la Loi sur le crédit agricole ne lie pas rigidement les taux d'intérêt applicables aux nouveaux prêts à ceux du marché. Elle prévoit, et il doit en être ainsi, que les taux d'intérêt sont en règle générale fixés par le gouvernement par voie de décret du conseil.

(Il y a lieu de répéter que si la situation actuelle, qui se caractérise par des taux d'intérêt réels excessifs, des marchés mondiaux mous et un écart excessif entre la valeur de la devise canadienne et celle de la devise américaine, devait se prolonger les conséquences seraient extrêmement dommageables. Il est à espérer que cette situation pourra être redressée prochainement.)

4. Le SCA doit reprendre la place qui lui revient dans le domaine du crédit agricole. Il n'est pas satisfaisant qu'on la cantonne dans un rôle de prêteur de dernier ressort, particulièrement lorsqu'on exige d'elle qu'elle recouvre toute perte en réclamant des taux d'intérêt plus élevés à tous ses emprunteurs pour compenser les coûts des risques accrus. C'est là une politique tout à fait injuste et illogique. L'idée maîtresse du présent exposé est la nécessité pour le gouvernement fédéral de se doter d'une politique de crédit agricole à long terme et expansionniste qui confère à la SCA un rôle de premier

plan, qui est adaptée à la nature particulière des besoins de crédit agricole et qui alloue les ressources et l'expertise nécessaires pour jouer ce rôle. Une bonne partie de nos difficultés actuelles sur le plan du crédit agricole sont indubitablement attribuables à la décision de reléguer la SCA dans un rôle de second ordre, décision qui a été mise en œuvre dans les années 70.

5. On devrait donner à la SCA la possibilité d'offrir un service complet de crédit (prêts à court, à moyen et à long terme).

6. Passons maintenant à la question des agro-obligations, que nous définissons comme des instruments financiers en vertu desquels le prêteur bénéficie d'un dégrèvement, d'une exonération ou d'un crédit d'impôt à l'égard des intérêts reçus pour compenser le fait que le taux d'intérêt est inférieur à celui du marché. L'argent ainsi prêté serait consacré à des prêts agricoles par l'émetteur des obligations. Cette approche comporte des avantages considérables. L'un de ses avantages - et ce n'est certes pas le moindre - c'est qu'elle reconnaît le caractère permanent du problème du fait de la création d'instruments financiers visant à le résoudre, ainsi que la nécessité d'avoir à cette fin un programme établi. Nous sommes conscients que beaucoup pensent que les subventions directes constituent une meilleure approche et, à certains égards, un moyen plus précis de répondre aux besoins. Nous ne sommes pas opposés à cette option. Toutefois, s'il décide de l'adopter, le gouvernement devrait s'assurer que sa politique reconnaît le besoin très fondamental, et possiblement à long terme, d'une protection sélective contre les intérêts dans le secteur agricole.

7. Enfin, un mot au sujet des concordats et des services de consultation financière pour les agriculteurs en difficulté. Les comités consultatifs de la SCA se voient confier un mandat élargi sur ce dernier point (consultation), et nous sommes sûrs qu'il s'agit là d'une initiative utile. Toutefois, le projet pilote de Grey-Bruce présente un caractère plus innovateur; en vertu de ce projet, un groupe a été mis sur pied, d'après ce que nous croyons comprendre, pour examiner les demandes d'examen de la situation des agriculteurs en difficulté, ainsi que les demandes de consultation, et pour proposer des concordats entre l'agriculteur et ses créanciers sur une base volontaire. Nous souscrivons à ce concept et serions en faveur de son extension rapide à l'échelle du pays - certes en l'absence d'une législation permanente dans ce domaine. Si un mécanisme de conclusion de concordats sur une base volontaire, fondé sur le modèle de Grey-Bruce, doit être mis en place grâce à une collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces et les producteurs, il est essentiel que tous les

créanciers intéressés soient en mesure de donner leur accord aux concordats sur une base volontaire et dans un esprit de conciliation. À cette fin, les agences gouvernementales, y compris la SCA, doivent avoir la possibilité de participer véritablement.

Sur le plan législatif, la FCA appuie les mesures du genre de celles qui ont été proposées dans le projet de loi C-653 et dans les modifications à la Loi sur la faillite soumises au dernier Parlement, à savoir :

- (i) Donner à l'agriculteur le droit de recourir à un processus de conciliation pour le rajustement de sa dette (concordat), par le biais des tribunaux ou d'autres mécanismes.
- (ii) Donner aux tribunaux le droit, en cas d'échec de la conciliation, d'informer des concordats, des taux d'intérêt, des modalités de remboursement et ainsi de suite. La restriction que nous mettons est que la réduction des dettes ne devrait pas être imposée par les tribunaux si cela crée un actif pour l'agriculteur.

Le gouvernement devrait s'empresser de présenter et d'adopter de telles mesures législatives. Le point important - essentiel - c'est qu'un dégrèvement d'intérêt soit consenti.

Taxation des gains en capital

La question du traitement fiscal des gains en capital a fait l'objet de beaucoup de débats et de mesures législatives depuis que l'impôt sur les gains en capital a été institué. La FCA a toujours préconisé, de façon générale, que le financement des transferts d'exploitation familiale, ainsi que les besoins des agriculteurs sur le plan de la retraite, compte tenu des investissements massifs qu'exigent l'agriculture moderne et du revenu généralement très bas que touchent habituellement les agriculteurs durant les années où ils exercent leur profession, constituent les problèmes qui devraient faire l'objet du traitement fiscal le plus avantageux. D'autre part, la FCA n'a jamais appuyé majoritairement l'idée de renoncer purement et simplement à la taxation des gains en capital, par principe et en raison des conséquences de cette question relativement à la création non voulue d'abris fiscaux et à la spéculation.

Le résultat a pris la forme de politiques de report : roulement en cas de transfert d'exploitation entre générations et réalisation différée du produit de la vente au moyen d'hypothèques et de CRVI. L'étendue et la souplesse de ce dernier type de report ont été restreintes ces derniers temps, bien que non complètement.

À ce moment-ci, la FCA conclut que certaines remises devraient être accordées mais qu'on devrait continuer d'en limiter la portée. Elle continue également d'appuyer les dispositions actuelles relatives au report de l'impôt. Les propositions qu'elle désire soumettre à ce comité sont donc les suivantes :

1. Indexation du prix de base rajusté de la propriété agricole grâce à l'application chaque année d'un facteur d'inflation tel que l'indice des prix à la consommation.

2. Possibilité pour les agriculteurs de bonne foi qui ont exploité leurs terres pendant au moins 10 ans d'être exemptés une fois durant leur vie de l'impôt à l'égard de gains en capital de 100 000 \$ (le montant de l'exemption étant calculé à raison de 10 000 \$ par année s'ils se sont adonnés à l'agriculture moins de 10 ans), à la condition que les terres continuent d'être utilisées à des fins agricoles. Autrement dit, dans les cas où les terres agricoles sont vendues pour des fins autres qu'agricoles, l'exemption ne s'appliquerait pas.

3. Conservation et modification de la mesure introduite par la modification de décembre 1984 à la Loi de l'impôt sur le revenu permettant aux agriculteurs à temps plein d'investir dans un REER des gains en capital agricoles imposables jusqu'à concurrence de 120 000 \$ (possibilité de reporter jusqu'à 240 000 \$ de gains en capital) dans le cas de la vente de terres qui ont été cultivées entre 1972 et 1983, conformément à ce que la loi prévoit actuellement, si ce n'est que :

- (a) ce programme de report de l'impôt sur les gains en capital devrait prévoir une certaine participation pour les agriculteurs à temps partiel, pour le motif qu'un grand nombre de jeunes agriculteurs sérieux commencent à s'adonner à l'agriculture à temps partiel et que beaucoup d'autres assurent leur subsistance en exerçant deux occupations, l'agriculture et une autre. La disposition applicable à l'agriculteur à temps plein est trop restrictive, mais l'exclusion des gains en capital dans le cas des non-agriculteurs demeure pertinente.
- (b) le montant maximum pouvant être reporté chaque année (10 000 \$) devrait être indexé à compter de 1984, sans quoi il perdra constamment de sa valeur réelle.

4. En ce qui concerne le paragraphe 40(1.1), la politique de la FCA préconise que le délai de cinq ans prévu pour la réalisation présumée des gains en capital provenant de la vente d'une propriété agricole devrait être porté à

10 ans, comme c'est le cas pour les ventes au sein de la famille. Le fait de limiter aux transferts dans la famille l'application du délai de 10 ans prévu pour les réserves de capital tend, une fois de plus, à restreindre pour les jeunes agriculteurs les possibilités d'acheter des terres d'enfants d'agriculteurs établis.

5. En ce qui concerne le transfert d'une propriété agricole entre vifs au sein de la famille, la politique de la FCA préconise d'étendre le paragraphe 73(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu à tous les biens agricoles, y compris le bétail, les aliments, les approvisionnements et les récoltes détenus par un particulier. Les particuliers sont actuellement désavantagés du fait que la disposition concernant le transfert s'applique uniquement aux terres et aux bâtiments, alors que les participations dans une société agricole familiale, ou les intérêts dans une association, qui représentent des biens, sont admissibles en totalité aux fins du transfert.

Traitemet des pertes agricoles aux fins de l'impôt - (Article 31 et alinéa 18(1)(a))

1. La Fédération canadienne de l'agriculture n'est pas en faveur de l'élimination de l'article 31 ou de l'alinéa 18(1)(a). En fait, on peut dire que, de façon générale, la FCA est d'accord avec le but de ces dispositions telles qu'elles existent actuellement dans la Loi. Le problème, dans la mesure où il y en a un, réside dans l'application et l'interprétation. Dans son étude sur cette question, la Fédération s'est employée à chercher d'autres règles, notamment en ce qui concerne l'article 31, qui réduiraient ou élimineraient la part d'arbitraire qu'implique l'application de ces dispositions. La façon d'y arriver tout en évitant les anomalies et disparités dans un sens ou un autre s'est avérée un problème. L'analyse statistique qui nous a été fournie a été utile et suggestive, mais elle comporte en elle-même des limites qui empêchent de comprendre comment le système fonctionne dans la réalité.

2. Les principes auxquels la FCA souscrit à cet égard sont les suivants :

- (i) La loi devrait soutenir les efforts des agriculteurs débutants qui s'efforcent vraiment de faire de l'agriculture un élément permanent (à temps plein ou partiel) de leur vie. Cet objectif est pertinent aux fins de l'application de l'article 31 et, dans une moindre mesure, de l'alinéa 18(1)(a).
- (ii) La loi devrait interdire que l'agriculture serve d'abri fiscal à des personnes qui ne s'y adonnent pas activement pour assurer leur subsistance.

- (iii) Le projet de loi devrait conserver le principe selon lequel les dépenses des contribuables qui s'adonnent à l'agriculture sans espérance de profit ne sont pas déductibles. (alinéa 18(1)(a)).
- (iv) La loi devrait imposer des limites en ce qui concerne la déduction des pertes par les personnes dont l'agriculture n'est pas la source unique ou principale de revenus et l'occupation.

3. En résumé, du point de vue de la FCA, le projet de loi devrait éviter de faire de la discrimination à l'égard des agriculteurs de bonne foi, tout en limitant l'attrait que présente la propriété de terres agricoles à des fins de spéculation et de passe-temps.

4. La FCA n'a pas été capable d'en arriver à un consensus relativement à des modifications à la loi actuelle pour lesquelles elle aurait la certitude qu'ils contribueraient équitablement et vraiment à permettre de mieux atteindre ces objectifs. Elle est consciente que la loi actuelle laisse beaucoup de place - beaucoup trop en fait - à l'arbitraire et aux différences d'interprétation, mais elle se rend compte, par ailleurs, qu'il existe une grande variété de situations particulières en regard desquelles les dispositions de l'article 31 et de l'alinéa 18(1)(a) et la jurisprudence qui s'y rattache doivent être évaluées.

5. Notre organisme a convenu jusqu'ici de recommander que l'article 31 et l'alinéa 18(1)(a) soient maintenus sous leur forme actuelle dans une large mesure, et que l'application de la loi fasse l'objet d'un contrôle minutieux afin de s'assurer que les objectifs énoncés dans le présent mémoire sont atteints.

Nous disons "dans une large mesure" parce que nous avons une procédure à proposer ainsi qu'un projet de modification à la loi, que nous présentons avec prudence. Il convient de préciser que la FCA a entamé un long processus d'examen des options à cet égard et que, même si un certain nombre d'autres suggestions ont été examinées, aucune n'a rallié un degré de consensus suffisant pour nous permettre, estimons-nous, de faire une recommandation concrète au présent comité. Nos deux propositions sont les suivantes :

D'abord, il faudrait songer très sérieusement à faire en sorte que l'article 31 ne s'applique pas au revenu calculé selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Cela dit, nous insistons sur le fait que la méthode de la

comptabilité de caisse doit être conservée et sur la nécessité de faire en sorte que l'objectif fondamental formulé en (ii), à savoir éviter que l'agriculture serve d'abri fiscal à des personnes qui ne s'y adonnent pas activement, soit examiné.

Deuxièmement, nous suggérons très vivement de mettre sur pied un ou plusieurs comités d'appel pour examiner les affaires controversées ou difficiles à trancher et pour faire des recommandations (pas de pouvoir décisionnel). Les agriculteurs devraient être représentés au sein de ces comités. De cette façon, ils pourraient acquérir une meilleure connaissance pratique des rouages de la loi en vue d'en améliorer l'application du point de vue des principes en cause et de l'uniformité. Ces comités produiraient périodiquement des rapports renfermant leurs constatations, conclusions et recommandations.

Avec tout notre respect,

Le 19 mars 1985

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Ontario Federation of Agriculture:

Harry Pelissero, President;
Brigid Pyke, 1st Vice-President;
Harry Zwerver, Executive Director;
Pamela Young, Research Department.

From the Canadian Federation of Agriculture:

Don Knoerr, President;
Brigid Pyke, 1st Vice-President;
Bill Strath, Executive Member and Vice-President of
Manitoba Pool Elevators;
David Kirk, Executive Secretary.

De La Fédération de l'Agriculture de l'Ontario:

Harry Pelissero, président;
Brigid Pyke, 1^{er} vice-président;
Harry Zwerver, directeur exécutif;
Pamela Young, Service de recherche.

De La Fédération canadienne de l'Agriculture:

Don Knoerr, président;
Brigid Pyke, 1^{er} vice-président;
Bill Strath, membre exécutif et vice-président de «Manitoba
Pool Elevators»;
David Kirk, secrétaire exécutif.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 20

Tuesday, March 19, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le mardi 19 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on***Finance,
Trade and
Economic Affairs***Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des***Finances,
du commerce et des
questions économiques**

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 19, 1985
(29)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:13 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Norm Warner.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the Government of Prince Edward Island: Orest Balanyk, Supervisor, Rural Development Division, Department of Agriculture. *From the Ontario Ministry of Agriculture and Food:* Robert Séguin, Manager, Policy Development; Paul Poyntz, Senior Policy Advisor.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled Tax Issues in Agriculture. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12.*)

Orest Balanyk made a statement and answered questions.

At 9:06 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:09 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Robert Séguin made a statement and, with Paul Poyntz, answered questions.

The Chairman authorized that the correspondence dated February 7, 1985 and March 14, 1985 submitted by Robert Séguin be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix 'FNCE-13'.*)

At 10:13 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MARS 1985
(29)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 13, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Norm Warner.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard: Orest Balanyk, superviseur, division du développement rural, ministère de l'Agriculture. Du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario: Robert Séguin, directeur, Élaboration des politiques; Paul Poyntz, conseiller principal en matière de politique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé Questions fiscales dans l'agriculture. (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12.*)

Orest Balanyk fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 06, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 09, le Comité reprend les travaux.

Robert Séguin fait une déclaration, puis lui-même et Paul Poyntz répondent aux questions.

Le président permet que la correspondance des 7 février 1985 et 14 mars 1985, présentée par Robert Séguin, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FNCE-13».*)

A 22 h 13, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, March 19, 1985

• 2010

The Chairman: I call this meeting to order. I want to proceed tonight with our further discussion on tax issues in agriculture. We have with us Mr. Orest Balanyk, Supervisor, Rural Development Division, Department of Agriculture of the Government of Prince Edward Island. I believe you have a brief for us, Mr. Balanyk, prepared in the name of your Minister. If it would be possible, we are quite prepared to annex this to the minutes of the meeting, or if you would like to read the brief in full the way it is, we will leave it as is and let you proceed to read it. We are in your hands, really, on this issue. What has sometimes happened in the past is that witnesses have just left the brief with us, we have deemed it to be read, and then had the witness give a quick, very short outline of what they had in mind. Then we proceeded to open the matter to questioning. How would you like to proceed?

Mr. Orest Balanyk (Supervisor, Rural Development Division, Department of Agriculture, P.E.I.): It is a very short brief, so . . .

The Chairman: All right. Why do you not read the brief, and then we will proceed to questioning.

Mr. Althouse: Just a short point of order, Mr. Chairman. I am assuming that the rules in the Finance committee permit us to go . . .

The Chairman: The rules are permitted, Mr. Althouse. We have a member from each party; we have three Members of Parliament here, one of whom is a member of the opposition.

Mr. Althouse: Okay. In Agriculture . . .

The Chairman: In fact, we have two members of the opposition.

Mr. Althouse: We are not permitted to count the chairman.

The Chairman: The government is singularly missing.

Mr. Althouse: Right.

Mr. Foster: We have never been able to determine, Mr. Chairman, whether you are with the opposition or with the government.

The Chairman: I can understand that; sometimes I think I should be with the opposition.

Mr. Foster: Some people just count you as a rebel.

The Chairman: Could you go ahead then, Mr. Balanyk?

Mr. Balanyk: Mr. Chairman, members of the committee, we have attempted to keep the presentation very simple. We have not gone through the white paper, *Tax Issues in Agriculture*; we have not actually gone through every table, torn it apart and made comments on it. We have tried to concentrate on three main issues of the paper, and will discuss it later after the presentation.

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 19 mars 1985

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons ce soir nos discussions sur la fiscalité agricole. Notre témoin est la personne chargée de la Division du développement rural, ministère de l'Agriculture du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Orest Balanyk. Je crois que vous avez un mémoire qui a été préparé au nom de votre ministre, M. Balanyk. Nous sommes prêts à joindre celui-ci en annexe aux délibérations d'aujourd'hui ou, si vous le préférez, vous pourriez nous le lire au complet. C'est à vous de décider. Dans le passé certains témoins ont décidé de nous soumettre un mémoire, nous avons considéré celui-ci comme ayant été lu; le témoin nous donnait par la suite un très bref résumé de la situation. Nous passions ensuite aux questions. Quelle est votre préférence?

M. Orest Balanyk (fonctionnaire chargé de la Division du développement rural, ministère de l'Agriculture, Île-du-Prince-Édouard): Mon mémoire est très court et par conséquent . . .

Le président: Très bien. Vous pourriez peut-être le lire et nous passerons ensuite aux questions.

Mr. Althouse: J'invoque brièvement le Règlement, monsieur le président. Je suppose que d'après les règles de ce comité, nous pouvons . . .

Le président: Nous respectons les règles, monsieur Althouse, étant donné qu'un membre de chaque parti est représenté, dont un député de l'opposition.

M. Althouse: Très bien. En agriculture . . .

Le président: En fait nous avons deux membres de l'opposition.

M. Althouse: Nous ne pouvons compter le président.

Le président: Le gouvernement est étrangement absent.

M. Althouse: Oui.

Mr. Foster: Nous n'avons jamais pu déterminer, monsieur le président, si vous êtes avec l'opposition ou avec le gouvernement.

Le président: Je comprends très bien cela. Parfois je pense que je devrais être avec l'opposition.

Mr. Foster: Certains vous considèrent comme un rebelle.

Le président: Monsieur Balanyk, je vous donne la parole.

Mr. Balanyk: Monsieur le président, mesdames et messieurs, nous avons essayé de vous présenter un mémoire aussi succinct que possible. Nous n'avons pas passé en revue chaque tableau de votre livre blanc intitulé questions fiscales dans l'agriculture pour vous en donner des commentaires. Nous avons essayé de nous concentrer sur trois questions principales soulevées par le

[Texte]

Mr. Chairman, members of the committee, as Minister of Agriculture for the Government of Prince Edward Island, I am pleased to have this opportunity to express our views on those tax issues affecting agriculture that have been put forward for discussion by the federal government.

• 2015

The Province of Prince Edward Island is primarily a rural province, and agriculture is its major industry. Thus, agricultural development lies at the heart of our island's economic development. Therefore it is crucial that consideration of tax measures be made in a perspective of healthy economic development of the farming sector as it impacts on such farming areas as our own.

The discussion paper, *Tax Issues in Agriculture*, issued by the federal Minister of Finance, the Hon. Michael Wilson, examines several important areas affecting farming and the welfare of farmers. The study emphasizes the continuing dilemma for farmers whose incomes have been slight but whose investment in farm property is considerable. That paper points out that the federal government has already decided to proceed with the measure allowing farmers to contribute up to \$120,000 of taxable farm capital gains to a Registered Retirement Savings Plan. I also understand the February 1984 proposals, introduced by his predecessor concerning enhancements to the RRSP, are under active consideration in order to open up the RRSP for increased contributions for the self-employed, including farmers.

We believe these measures together go a long way to providing income security for our farming community without further altering the existing capital gains provisions at this point in time. So basically we do not see the capital gains issue as a priority in our situation. The point I would like to make here is that the limits that are set at \$120,000 should be reviewed on a regular basis to make sure they are being indexed with inflation and so forth.

The finance paper also addresses the subject of agri-bonds as a mechanism for subsidizing interest costs of farmers. I should like to say that the subject of interest payments by farmers has to be one of the most crucial aspects of farming today. My government announced a new program of interest subsidy to assist new farmers in the 1985 budget to help deal with this problem. I should say that the program has far more limited objectives than an agri-bond program, but we feel we had to act on this critical problem.

I understand the main focus of the finance paper was to study whether assistance for farm financing be given through a tax system or directly by a specific program. I think the approach favoured in the paper is a responsible one, that only a

[Traduction]

Livre blanc et nous en discuterons par la suite après mon exposé.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, en tant que ministre de l'Agriculture du gouvernement de l'Ile-du-Prince-Édouard, je suis heureux d'avoir la possibilité d'exprimer notre point de vue sur les questions fiscales dans le domaine agricole, questions qui ont fait l'objet d'un livre blanc du gouvernement fédéral.

L'Ile du Prince-Édouard est une province à vocation rurale, et l'agriculture est son principal secteur d'activité. Le développement agricole est par conséquent au cœur du développement économique de notre île. Il est donc absolument crucial de procéder à une étude des mesures fiscales en tenant compte d'un développement économique viable du secteur agricole dans des régions comme les nôtres.

Le document d'étude, *Questions fiscales de l'agriculture* préparé par le ministre fédéral des Finances, l'honorable Michael Wilson, étudie différents domaines importants touchant l'agriculture et le bien-être des agriculteurs. Cette étude met l'accent sur le dilemme incessant auquel ont à faire face les agriculteurs dont les revenus n'ont pas été importants mais dont les investissements fonciers et d'équipement sont considérables. D'après le Livre blanc, le gouvernement fédéral a déjà décidé d'adopter une mesure permettant aux agriculteurs de verser à un régime enregistré d'épargne retraite jusqu'à 120,000\$ des gains de capitaux imposables provenant d'une exploitation agricole. Si je comprends bien également, les propositions faites en février 1984, par son prédécesseur sur l'augmentation des cotisations aux termes de ce régime, font l'objet d'une étude afin de permettre aux travailleurs autonomes, y compris les agriculteurs, de pouvoir contribuer davantage à ce régime.

Nous croyons que ces deux initiatives sont très bonnes en ce sens qu'elles assurent une certaine sécurité du revenu à nos agriculteurs sans modifier davantage les dispositions existantes sur les gains de capitaux. Dans ce contexte nous n'envisageons pas la question des gains de capitaux comme étant prioritaire. À cet égard, j'aimerais dire que le plafond établi à 120,000\$ devrait être révisé de façon régulière et indexé pour tenir compte de l'inflation.

Ce document d'étude du ministre des Finances étudie également la question des agri-obligations, qui serait un mécanisme de subvention des frais d'intérêts agricoles. À cet égard, j'estime que cette question est une des plus importantes pour le secteur agricole à l'heure actuelle. Mon gouvernement a annoncé un nouveau programme de subvention des intérêts dans le budget de 1985 afin d'aider les agriculteurs débutants. Je dois dire à cet égard que notre programme a des objectifs beaucoup plus limités que les agro-obligations, mais il est certain que notre gouvernement voulait faire quelque chose en la matière.

Si je comprends bien, le Livre blanc avait principalement pour but d'étudier si l'aide au financement agricole devait intervenir par le truchement de la fiscalité ou directement grâce à des programmes précis. Je crois que l'orientation du

[Text]

specific targeted group be eligible for the benefits to be gained from an agri-bond program. Beginning farmers, or farmers in financial difficulty, are two groups which are noted. The paper tends to favour a direct assistance program rather than a tax-assisted program because of difficulties in targeting and high costs. I think we all have a general hope that the burden of government bureaucracies that grow up around programs would be reduced by going the tax-assisted route. However, we tend to agree with the paper's analysis, which suggests that a direct government-assisted program is more practical and effective than the tax-assisted route.

The first issue discussed in the finance paper I left to the end because it is potentially the most contentious, that which has become known as the section 31 problem of the Income Tax Act. As I interpret the paper's findings on this subject, it appears they have identified a substantial number of part-time farmers who are able to claim losses, either restricted or unrestricted, on a continuing basis from other sources of income. The evidence suggests that farm losses increase with the size of off-farm income, even to the extent of annual farm losses in the order of \$187,000 per tax filer in extreme cases. Clearly, these types of situations fall outside the restrictions imposed under the restricted farm loss provisions of the Income Tax Act. They have more to do with the satisfactory definition of a farm business. As I understand the law, the taxpayer can only deduct such large sums if farming forms the bulk of income or the centre of work routine for the taxpayer. Clearly, if these sums are being claimed on a continuing basis from, say, a doctor's earnings, then they should not be allowed. The fault surely does not lie with the law so much as the interpretation of the law by the tax authorities.

Where the tax situation has become very muddy is in the large number of cases of small farm losses. The study points out that while there were only 34,471 who had restricted farm losses in 1981, there were another 90,000 part-time farmers claiming farm losses, most with losses falling below the \$5,000 restriction. The report suggests the restriction serves a useful purpose in discouraging those who would claim even higher losses if they could.

• 2020

The problem is that the \$5,000 limit appears to have become a minor tax shelter in many cases in view of the apparently ambiguous nature of its intent. Yet the law clearly states there must be an expectation of profit from all farm operations for tax purposes. I tend to side with the recommendations of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants on this one; a farm should be treated like any other business. The presence of the restricted loss seems to confuse this point. This is particularly relevant to the part-time farmers.

[Translation]

Livre blanc en ce domaine montre que le gouvernement fait preuve du sens des responsabilités puisque seul un groupe bien précis d'agriculteurs pourraient bénéficier d'un tel programme. Les agriculteurs débutants ou en difficulté financière sont les deux groupes mentionnés. Le document semble être en faveur d'une aide directe plutôt que d'un dégrèvement fiscal, à cause de la difficulté qu'il y aurait à établir les bénéficiaires et à cause des coûts. Nous espérons tous que la paperasserie qui accompagne toujours les nouveaux programmes sera réduite au maximum grâce à un programme de dégrèvement fiscal. Cependant, nous serions d'accord avec l'analyse du Livre blanc pour dire qu'une aide directe du gouvernement est plus pratique et plus efficace qu'un système de dégrèvement fiscal.

J'ai gardé la première question du document pour la fin, étant donné qu'elle est probablement la plus controversée, je veux parler du problème soulevé par l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu. D'après le document, un nombre important d'agriculteurs à temps partiel déclareraient des pertes, permises ou non, sur d'autres sources de revenus et ceci de façon continue. Apparemment les pertes agricoles augmenteraient selon l'importance du revenu non agricole, les pertes agricoles annuelles pouvant même aller jusqu'à 187,000\$ dans des cas extrêmes comme en font preuve certaines déclarations d'impôt. Il est certain que ce genre de situation ne relève plus des dispositions concernant les pertes agricoles permises par la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans ce cas, il conviendrait de définir exactement ce qu'est une exploitation agricole. Si je comprends bien la loi, le contribuable ne peut déduire des sommes aussi importantes que si son exploitation représente la partie principale de son revenu ou le centre de ses activités. Il est certain que si de telles sommes sont réclamées de façon continue, dans le cas d'un médecin par exemple, elles ne devraient pas être acceptées. Le problème ne réside donc pas dans la loi mais dans l'interprétation de celle-ci par les fiscalistes.

Là où la situation n'est pas du tout claire, c'est dans le nombre important de pertes agricoles peu élevées. D'après l'étude, le nombre de personnes ayant eu des pertes restreintes s'élevait à 34,471 pour 1981. 90,000 agriculteurs à temps partiel réclamaient des pertes agricoles dont la plupart étaient en dessous de ce plafond de 5,000\$. D'après le rapport, ce plafond est utile puisqu'il permet de décourager les agriculteurs qui réclameraient des pertes encore plus élevées s'ils le pouvaient.

Le problème est que cette limite de 5,000\$ semble être devenue un abri fiscal dans de nombreux cas à cause précisément de l'ambiguité de sa raison d'être. Pourtant, la Loi précise clairement la question de la rentabilité de l'exploitation agricole. Je suis d'accord avec les recommandations de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés une exploitation agricole devrait être considérée comme n'importe quelle autre entreprise. Il semblerait que la possibilité de déclarer des pertes jusqu'à un certain plafond sème une certaine confusion. C'est particulièrement vrai dans le cas des agriculteurs à temps partiel.

[Texte]

My province supports part-time farming as an important aspect of the agricultural industry and the tax situation of these part-time farmers must be clarified. Safeguards must be put in place to ensure that individuals with a legitimate interest in developing farming operations be encouraged to do so. The ability of the legitimate farm operator, whether part-time or full-time, to make deductions from other income sources as needed should not be impeded by alterations to these tax provisions.

The reality we must face is that the development of a viable farming operation requires years of dedicated effort and financial support from various income sources; it is not so different from other ventures in that respect. It has become highly capital intensive and thus expensive. Clarification of this aspect of the tax regime facing those with a legitimate interest in farming is important for the development of agriculture generally.

The Chairman: Mr. Foster, may I ask you just a couple of very quick questions? This afternoon the Canadian Federation of Agriculture suggested that we should retain section 31 because they felt it was probably the best settlement of all settlements; there were a great number of people in the agricultural field who could very easily be ruled as not in the business of farming or not likely to obtain a profit. They were getting some kind of a loss right up to the present time and if we really went after them they might lose that loss write-off. What is your position in Prince Edward Island? Do you think there are a great number of people in Prince Edward Island claiming a write-off or a loss on their farms who really have no opportunity, possibility or likelihood of making a profit?

Mr. Balanyk: Of the full number of farmers on P.E.I., Mr. Chairman, I believe around one-third of our farmers who file income tax would claim as part-time farmers.

The Chairman: How many of those people claiming as part-time farmers have any possibility, or reasonable possibility, of making a profit?

Mr. Balanyk: I would just venture a guess that it would probably be 60% plus.

The Chairman: Who have a possibility of making a profit, a reasonable likelihood of making a profit?

Mr. Balanyk: If you looked over a five or seven year period there may be three years of losses but one year of profit.

The Chairman: In other words, on the long haul they would never make a profit.

Mr. Balanyk: In the long haul the operation would not be able to sustain itself, no.

The Chairman: So in the long haul the operation would be ruled under section 18 of the act as being incapable of making a profit and therefore they would receive no restricted farm loss or farm loss allowance at all.

[Traduction]

Ma province est en faveur des agriculteurs à temps partiel qui contribuent de façon importante à l'essor de ce secteur. La situation fiscale de ces agriculteurs à temps partiel doit par conséquent être clarifiée. Des garanties doivent être mises en place pour s'assurer que les agriculteurs sérieux sont encouragés à mettre sur pied une exploitation agricole sérieuse. Il ne faudrait pas empêcher l'exploitant agricole légitime, à temps partiel ou à temps plein, de déduire les pertes d'autres sources de revenu en modifiant ces dispositions fiscales.

Le fait est que pour mettre sur pied une exploitation agricole viable il faut y consacrer des années d'efforts et un investissement financier provenant d'autres sources de revenu. À cet égard, cette situation n'est pas différente de celle des autres secteurs. Il s'agit d'une exploitation à haute teneur en capital et par conséquent coûteuse. Il faut préciser cet aspect du régime fiscal pour ceux qui envisagent l'exploitation agricole de façon sérieuse. C'est important pour l'essor agricole de notre pays.

Le président: Monsieur Foster, pourrais-je vous poser quelques questions rapides? Cet après-midi, la Fédération canadienne de l'agriculture a déclaré que l'on ne devrait pas abroger l'article 31, qui représentait sans doute les meilleures conditions possibles pour l'agriculteur. Si nous abrogions cet article, beaucoup d'agriculteurs pourraient perdre ce statut ou seraient considérés comme n'ayant pas l'espoir de retirer un profit de leur entreprise. Ces personnes ne pourraient plus défaillir les pertes comme à l'heure actuelle. Quelle est la position de l'île du Prince-Édouard à ce sujet? Croyez-vous qu'il existe un grand nombre de personnes dans votre province qui réclament un amortissement ou une perte pour exploitation agricole qui n'auraient pas la possibilité de réaliser des bénéfices?

M. Balanyk: Environ un tiers de nos agriculteurs qui paient l'impôt sont des agriculteurs à temps partiel.

Le président: Et combien de ceux-ci auraient la possibilité de réaliser des bénéfices?

M. Balanyk: Je ne peux que faire des conjectures, mais je crois qu'il devrait s'agir de 60 p. 100 ou plus.

Le président: Qui ont la possibilité de réaliser des bénéfices?

M. Balanyk: Sur une période de cinq ou sept ans, il y a peut-être trois années de perte, et une année au cours de laquelle l'agriculteur réalise des bénéfices.

Le président: Autrement dit, il s'agit d'agriculteurs qui à long terme ne peuvent être considérés comme réalisant des bénéfices.

M. Balanyk: À long terme l'exploitation ne pourrait être rentable, non.

Le président: Et par conséquent aux termes de l'article 18 de la loi une telle exploitation serait déclarée comme ne pouvant réaliser des bénéfices et l'agriculteur ne pourrait par conséquent réclamer les pertes encourues jusqu'au plafond permis.

[Text]

Now, bearing that in mind, are you really advocating we get rid of section 31, proceed to have an analysis of their individual operations, undoubtedly determine they have no chance of making a profit overall and therefore not allow them to write off anything?

Mr. Balanyk: I think our position is probably a bit muddy, as it is in a lot of cases. From the standpoint of the Department of Agriculture, we probably would tend to see indexing of the 5,000 up to more realistic levels.

• 2025

The Chairman: What do you mean by indexing? Do you mean we should leave the section in place and index it? In other words, should we allow people who are not really likely to make a profit to have a larger write-off than they already have? You have already indicated to me in my questioning to you that a number of those people who are obtaining section 31 benefits are, in fact, people who will never really make a profit though they might make a profit in some years.

Mr. Balanyk: Let us take it one statement further. As I mentioned, we would refer indexing of the 5,000 level for new farmers who want to get into the industry. This may take five years to get established.

The Chairman: What would you do? Would you give some people a larger limit than others?

Mr. Balanyk: The limit would be there, but I think only as far as presenting a farm plan to Revenue Canada to show how these people expect to generate profit or expectation in profit.

The Chairman: Would you then anticipate that new farmers coming into the business would present a farm plan before, for example, a farm review agency of their peers in the farming business? Would they have to show how they hope to make a profit, and if they could not satisfy that board, would they then be deemed as not being able to make a profit, and therefore not able to make losses? Would you go that far?

Mr. Balanyk: Would the farm review agency consist of their peers?

The Chairman: Yes. We have two or three farmers or a couple of agronomists, or whatever, who form a committee. They may have the authority of a tax review board, and when somebody claims a farming position these people would look at the situation and the quality of the operation and determine whether that operation is likely to be profitable or not. If they rule it is not likely to be profitable, that person would fall under section 18 of the act and be declared either as profitable or non-profitable. If he is not profitable, he would not be able to write off any losses.

Mr. Balanyk: This situation then would be no different than a situation in which industry or the sector is treated today.

[Translation]

Cela dit, préconisez-vous que l'on abroge l'article 31. Dans un tel cas, après avoir étudié l'exploitation en question, on déterminerait facilement que celle-ci n'a aucune chance de réaliser des bénéfices et on lui interdirait par conséquent tout amortissement ou toute déclaration de perte.

M. Balanyk: Notre position n'est peut-être pas très claire. Du point de vue du ministère de l'Agriculture, nous préférerieons sans doute une indexation de cette limite de 5,000\$ qui tiendrait compte de niveaux plus réalistes.

Le président: Que voulez-vous dire par indexer? Voulez-vous dire que l'on devrait conserver cet article et procéder à une indexation? En d'autres termes, devrait-on permettre à des personnes dont il est peu probable qu'elles réalisent des bénéfices d'augmenter encore le montant de leur amortissement, de leur défaillance? Vous m'avez déjà dit qu'un nombre de ces agriculteurs qui peuvent se prévaloir de l'article 31 ne réalisent sans doute pas de bénéfices sauf au cours de certaines années.

M. Balanyk: On pourrait peut-être pousser les choses un peu plus loin, nous estimons qu'il faudrait indexer ce plafond de 5,000\$ et ceci pour venir en aide aux agriculteurs débutant. De toute façon ce processus pourrait prendre cinq ans.

Le président: Et que feriez-vous alors? Est-ce que vous permettriez à certains de déduire des sommes plus importantes?

Mr. Balanyk: La limite serait conservée, mais les agriculteurs pourraient soumettre un plan d'action à Revenu Canada et indiquer également quelle sont leurs bénéfices escomptés.

Le président: Croyez-vous que les nouveaux agriculteurs devraient présenter un plan d'action à un organisme d'évaluation agricole auquel siégeraient leurs pairs? Est-ce qu'il faudrait démontrer à cet organisme comment des bénéfices pourraient être réalisés. Au cas où cet organisme ne serait pas satisfait, la déduction des pertes serait interdite. Est-ce cela que vous recommanderiez? Iriez-vous aussi loin que cela?

Mr. Balanyk: Vous voulez dire que cet organisme serait composé de personnes du secteur agricole?

Le président: Oui. Il y aurait par exemple deux ou trois agriculteurs, deux agronomes etc. Il pourrait s'agir d'un organisme comparable à une commission de révision de l'impôt, qui étudierait la situation des agriculteurs, la qualité de l'exploitation et déterminerait la rentabilité de celle-ci aux termes de l'article 18. Toute déclaration de non-rentabilité équivalant évidemment à une interdiction de déclarer les pertes.

Mr. Balanyk: Et donc il n'y aurait aucune différence entre le secteur agricole et tout autre secteur industriel.

Le président: C'est cela.

Mr. Balanyk: Je vois.

The Chairman: That is right.

Mr. Balanyk: Yes.

[Texte]

The Chairman: What would happen on Prince Edward Island with the part-time farmers who are faced with that kind of review? Is it likely that we would disallow a great many more losses than we presently disallow because we have a limit on the losses that are deductible? Since it is only a question of whether or not it is a \$5,000 loss, we let the thing go by because it is more trouble than it is worth to get involved.

Mr. Balanyk: I think what you will find, in many cases, is that with the \$5,000 limit it is more of a hindrance than it is assistance to a lot of young people. The people that are there do not take themselves right up to the \$5,000 maximum; they sort of self-destruct before they hit the \$5,000.

The Chairman: As you know, there are a great number of people who are entitled to write off. Everybody is entitled to write off \$2,500 in loss. It is only from the \$2,500 to the \$5,000 range there is some sort of 50¢ on the dollar arrangement.

Mr. Balanyk: We basically feel that we are supportive of part-time farming in P.E.I.

The Chairman: I know that, but are you in favour of us getting rid of section 31, which may well result in a number of your part-time farmers being declared as not being capable of ever earning a profit?

Mr. Balanyk: No, I do not think we would be in favour of totally doing away with section 31.

• 2030

The Chairman: Have you examined section 31 as a method whereby the Department of National Revenue has a method of being able to avoid litigation in a lot of cases by giving people \$5,000 as a write-off, even though the department in its own judgment would not do that, because the \$5,000 as a write-off is not as expensive as going to court with those people?

Mr. Balanyk: That is probably what happens today, yes.

The Chairman: I was wondering if you had put your mind and your department to that issue.

Mr. Balanyk: We have. We have been at this topic for possibly two years now, between ourselves and our finance department, and we do have some varying degrees of opinions on this. That is why I find difficulty in making a statement that would be representative of what our situation will be in P.E.I., knowing in the back of my mind what the approach would be by the Department of Finance . . .

The Chairman: The Department of Finance might have a different opinion from yours, from the Department of Agriculture. Is that what you are saying?

Mr. Balanyk: That is right, yes.

Mr. Foster: I would just like to clear up the confusion the chairman is causing here. It is my understanding that you have to pass an income test or profitability test before you can even claim the \$5,000 of expenses. The chairman is I think trying to confuse the situation by suggesting that the Department of

[Traduction]

Le président: Que se passerait-il à l'Île-du-Prince-Édouard dans le cas des agriculteurs à temps partiel qui devraient faire face à ce genre de conseil ou de commission? Croyez-vous qu'un nombre encore plus important d'agriculteurs ne pourraient déduire leurs pertes. À l'heure actuelle, étant donné que le plafond n'est que de 5,000\$, nous ne faisons pas une étude très poussée des cas, car cela représenterait en fait une difficulté qui n'en vaut peut-être pas la peine.

M. Balanyk: Je pense que dans beaucoup de cas cette limite de 5,000\$ est un handicap plutôt qu'une aide pour les agriculteurs débutant. En fait, ceux-ci se retrouvent en faillite avant même d'être arrivés à cette limite.

Le président: Comme vous le savez, il y a pas mal de gens qui peuvent déclarer des pertes. Tout le monde a le droit de déclarer 2,500\$. Donc, ce n'est que pour la tranche allant de 2,500\$ à 5,000\$ que l'on prévoit cette disposition qui permet de recevoir un dégrèvement de 50 p. 100.

M. Balanyk: En fait, nous appuyons les agriculteurs à temps partiel à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le président: Je le sais, mais je voudrais savoir si vous êtes en faveur de l'abrogation de l'article 31, ce qui aurait peut-être pour résultat de déclarer un bon nombre de fermiers à temps partiel comme n'exploitant pas une entreprise rentable.

M. Balanyk: Non je ne crois pas que nous serions en faveur de l'abrogation totale de l'article 31.

Le président: Avez-vous examiné l'article 31 qui permet au ministère du Revenu national d'éviter dans bien des cas d'intenter des poursuites, en accordant une déduction de 5,000\$, même si de lui-même, le Ministère ne le ferait pas, parce qu'une déduction de 5,000\$ ne coûte pas aussi cher que d'intenter des poursuites à ces contribuables?

M. Balanyk: C'est probablement ce qui se passe aujourd'hui, oui.

Le président: Je me demandais si vous et votre ministère y aviez réfléchi.

M. Balanyk: Nous l'avons fait. Voilà peut-être deux ans que nous étudions cette question, nous et le ministère des Finances, et les opinions sont partagées. C'est pourquoi j'ai du mal à dire quelle serait vraiment notre situation à l'Île-du-Prince-Édouard, sachant au fond quelle position le ministère des Finances adopterait . . .

Le président: Le ministère des Finances pourrait avoir des opinions très différentes des vôtres, de celles du ministère de l'Agriculture. Est-ce ce que vous voulez dire?

M. Balanyk: En effet.

M. Foster: J'aimerais simplement tirer au clair la confusion créée ici par le président. Ai-je bien compris qu'il faut se prêter à un test de revenu ou à un test de rentabilité avant de pouvoir déduire de 5,000\$ de dépenses? Le président essaie, je crois, de brouiller la situation en suggérant que le ministère du Revenu

[Text]

National Revenue will winkle up to \$5,000 worth of claims. They may well do that, but the law is very clear that you have to pass a profitability test.

The Chairman: Mr. Foster, I very much agree with you on what the law is. The question is what the practicality of it is.

Mr. Foster: We live by the rule of law here.

The Chairman: With the Department of Revenue we live by the rule of practicality.

Mr. Foster: Anyway, I thought I would just clarify that, because I thought the chairman was confusing the issue.

On the question of capital gains, I take it you see this as a fairly low priority; in the milieu of P.E.I. the \$120,000 taxable capital gain takes care of most of your situations there, including . . . in the tax white paper I think it says it covers 60% to 70%.

The one thing I think we should remember about that \$120,000 of taxable capital gain was a proposal that was put forward by Mr. Lalonde. It was put forward in the context that we would increase the \$5,500 per year of RRSP limit up to about \$15,000 or \$17,000, and that would be cumulative and it would be indexed. So a farmer starting today and farming for the next 30 years, assuming that thing goes up . . . the average would be \$25,000 over the 20- or 30-year period. You are still looking at at least \$500,000, maybe \$750,000 of taxable capital gains, which could be rolled over into an RRSP, let alone the part that is not taxable, which could be taken into income over the period of time. So I do not think that \$120,000 can be left in abstract. If the new government is not going to proceed with the other escalation of the up to \$5,500 RRSP limit and escalate it up to the \$750,000 limit, then that thing probably becomes . . .

The Chairman: Do not hold your breath, I want to tell you.

Mr. Foster: —a bit of a stricture.

Anyway, as far as P.E.I. is concerned, you see it as a low priority and you are not going to hold the chairman to his campaign promises.

Mr. Balanyk: When we reviewed the three issues, the capital gains was the one at the bottom. We took into consideration the \$120,000 RRSP that is in effect now and the indexing of the \$5,500 over the next five years. Basically it would look after the retirement needs of most of our farming community.

• 2035

Mr. Foster: In your interest-subsidy program, what are its provisions? What do you write the interest down for? Is it a targeted group—new farmers, farmers in financial difficulty?

Mr. Balanyk: It is strictly for new farmers. It is a question of writing interest rates down to 10%, with a maximum write-down of 4%, whichever is less.

[Translation]

national fermera les yeux sur cette déduction de 5,000\$. C'est possible, mais la loi est très claire, il faut répondre au critère de rentabilité.

Le président: Monsieur Foster, je suis tout à fait d'accord avec vous sur la teneur de la loi. Mais il s'agit de savoir si c'est pratique.

M. Foster: Nous vivons sous le règne de la loi.

Le président: Dans le cas du ministère du Revenu national, nous vivons sous le règne de ce qui est pratique.

M. Foster: Quoi qu'il en soit, j'ai jugé utile d'apporter cette précision, car je trouvais que le président brouillait les cartes.

Quant aux gains en capital, j'en conclus que vous y accordez peu de priorité; à l'Île-du-Prince-Édouard, un gain en capital imposable de 120,000\$ suffit dans la plupart des cas, y compris . . . dans le Livre blanc sur la fiscalité, je crois qu'on disait que cela englobait 60 à 70 p. 100.

Il faut nous rappeler que c'est M. Lalonde qui a proposé un gain en capital imposable de 120,000\$. C'était dans le contexte d'un relèvement du plafond des REER de 5,500\$ à environ 15,000\$ ou 17,000\$ par année, ce qui serait cumulatif et indexé. Ainsi pour un agriculteur qui démarrait aujourd'hui, et qui continuerait pendant les 30 prochaines années, en supposant le relèvement du plafond . . . cela donnerait en moyenne 25,000\$ sur une période de 20 ou 30 ans. Cela donne au moins 500,000\$ ou peut-être 750,000\$ de gains en capital imposables, réinvestis dans un REER, outre la somme non imposable qu'on pourrait toucher comme revenus au cours de cette période. Je ne crois donc pas que l'on puisse laisser les 120,000\$ dans l'abstrait. Si le nouveau gouvernement n'a pas l'intention de relever le à l'augmentation du plafond des REER jusqu'à 750,000\$, alors cela devient probablement . . .

Le président: N'y comptez pas trop, je tiens à vous le dire.

M. Foster: . . . un peu restrictif.

Quoi qu'il en soit, pour l'Île-du-Prince-Édouard, cela n'entre pas dans les priorités et vous n'allez pas forcer le président à respecter ses promesses électorales.

M. Balanyk: Lorsque nous avons examiné les trois questions, celle des gains en capital était au bas de la liste. Nous avons tenu compte des REER de 120,000\$ en vigueur actuellement et de l'indexation du plafond de 5,500\$ au cours des cinq prochaines années. Essentiellement, cela répondrait à la préparation de la retraite pour la plupart de nos exploitants agricoles.

Mr. Foster: Quelles sont les dispositions de votre programme de subvention des taux d'intérêt? Qui peut déduire l'intérêt? S'agit-il d'un groupe particulier—les nouveaux agriculteurs, les agriculteurs en difficulté?

Mr. Balanyk: C'est uniquement à l'intention des nouveaux agriculteurs. Il s'agit de rabaisser les taux d'intérêt à 10 p. 100, ou de déduire au maximum 4 p. 100, selon ce qui est le moins élevé.

[Texte]

Mr. Foster: Can you find any lending institution, apart from the FCC, to give you money for 14% so that you can write down 4% to 10% right now?

Mr. Balanyk: Yes. The provincial lending authority was below that and also the Land Development Corporation. How long it will stay there is questionable.

Mr. Foster: Are you able to cover just about all the requests for assistance from new farmers?

Mr. Balanyk: We are just announcing the program now, in this sitting of the House. Looking at agriculture—the depressed prices in agriculture and the number of people who have come forward—we do not foresee a large number of young people getting into agriculture at this point. In the second- and third-year program, we see the numbers increasing.

Mr. Foster: What is the upper limit at which a farmer can borrow at the 10% rate?

Mr. Balanyk: It is \$90,000 in the first year. It is based on an average loan of \$90,000 over a three-year rebate at 10%.

Mr. Foster: Does it apply to farmers facing financial difficulty or is it just new farmers?

Mr. Balanyk: Basically new farmers.

Mr. Foster: I see. Do you have any program for farmers facing financial difficulty?

Mr. Balanyk: Not specifically, no.

Mr. Foster: We hear about these potato farmers who are going to have to pay \$13,000 to \$20,000 service fees for potato inspection. Some of those will be going broke or will be in very tough financial straits. Is there going to be a program to assist them?

Mr. Balanyk: When we get to that situation, a decision will have to be made. It is not unusual in the potato sector, when prices are very marginal, below the cost of production, that our potato operators will carry a certain percentage of their operating expenses for one year into the following year.

Mr. Foster: I see. On section 31, you are essentially saying we have a large percentage of farmers who are part-time farmers; they work some place and they farm; they are making a really important contribution. You take the very liberal view that they should be able to write off a lot of those expenses against off-farm income. You would like to see the \$5,000 limit removed; there would still be a test of profitability. You see it as a positive, or useful, situation that they can write off debts against other income. Is that the general approach of the province?

Mr. Balanyk: Yes. In the maritime region, I think around 85% of the beef industry is through part-time sources. We also have land that is marginal; it is not suitable land for grains and potato production. A lot of marginal lands are being farmed on

[Traduction]

M. Foster: Arrivez-vous à trouver des institutions financières, outre la SCA, qui vous donnent de l'argent à 14 p. 100 de façon à ce que, par une déduction de 4 p. 100, vous puissiez ramener le taux à 10 p. 100?

M. Balanyk: Oui. La société financière provinciale avait des taux d'intérêt inférieurs ainsi que la *Land Development Corporation*. On peut évidemment se demander pendant combien de temps encore.

M. Foster: Parvenez-vous à répondre à presque toutes les demandes d'aide provenant des nouveaux agriculteurs?

M. Balanyk: Nous annoncerons le programme au cours de ce Parlement. Si l'on regarde le secteur agricole—les prix à la baisse et le nombre de ceux qui se sont présentés—nous ne prévoyons pas qu'un grand nombre de jeunes se lancent dans l'agriculture. C'est au cours de la deuxième et de la troisième années du programme que le nombre augmentera vraisemblablement.

M. Foster: Quelle est la limite de capital qu'un agriculteur peut emprunter au taux de 10 p. 100?

M. Balanyk: Il s'agit de 90,000\$ la première année. Nous nous sommes fondés sur un prêt moyen de 90,000\$ sur trois ans ramené à 10 p. 100.

M. Foster: Les agriculteurs en difficulté y ont-ils droit, ou est-ce uniquement à l'intention des nouveaux agriculteurs?

M. Balanyk: Essentiellement les nouveaux agriculteurs.

M. Foster: Je vois. Avez-vous un programme à l'intention des agriculteurs qui ont des difficultés financières?

M. Balanyk: Pas expressément, non.

M. Foster: Nous entendons parler des producteurs de pommes de terre qui vont devoir verser 13,000\$ à 20,000\$ en frais de services pour l'inspection de leurs récoltes. Certains vont faire faillite ou se trouveront dans une situation financière très précaire. Y aura-t-il un programme pour les aider?

M. Balanyk: Lorsque nous ferons face à la situation, il faudra prendre une décision. Dans le secteur de la pomme de terre, lorsque les prix sont très bas, c'est-à-dire en-deçà du coût de production, il n'est pas rare que nos exploitants reportent un certain pourcentage de leurs dépenses d'exploitation sur l'exercice suivant.

M. Foster: Je vois. Au sujet de l'article 31, vous dites essentiellement qu'un pourcentage élevé d'agriculteurs sont des exploitants à temps partiel; qu'ils travaillent ailleurs et qu'ils exploitent une ferme; qu'ils apportent en réalité une contribution importante. Vous avez adopté l'opinion assez libérale qu'ils devraient pouvoir déduire une bonne part de ces dépenses de leurs revenus non agricoles. Vous aimeriez que l'on abolisse le plafond de 5,000\$; le critère de rentabilité demeurerait. Vous jugez positif, ou utile, qu'ils puissent déduire leurs dettes de leur autre revenu. Est-ce l'approche générale de la province?

M. Balanyk: Oui. Dans la région des Maritimes, je crois qu'environ 85 p. 100 de l'élevage bovin se fait à temps partiel. Nous avons également des terres qui ne conviennent ni aux céréales ni à la production de pommes de terre. Une grande

[Text]

a part-time basis, livestock endeavours. If section 31 is really rigidly enforced, the way it is written right now we would lose a lot of those part-time farmers. If the law was interpreted right down to the T, I am afraid we would lose a lot of them. So it is a question that we cannot foresee . . .

• 2040

The Chairman: Is that not exactly what you are asking when you get rid of section 31—that the act be interpreted right to the T, that we go to section 18, which disallows completely anybody who is not really in the business of farming for a profit?

Mr. Balanyk: Partially, yes. But you also have to recognize the very fact that the way it sits right now, which was intended as an incentive for agriculture, is more of a disincentive from its original intent when it was first brought in.

The Chairman: Five thousand is better than naught, is it not?

Mr. Balanyk: There is some general feeling that if the limits were higher, where people can get into agriculture a little quicker, they may make the decision to go into it on a full-time basis. At \$5,000 today, if you look at the number of years you would have to use the \$5,000 and put it back into the operation to the point that you get into it full-time, with the prices we have, and the ups and downs in agriculture, the person is going to get discouraged and just get out of the industry.

The Chairman: They are getting \$5,000 off right now. If the question of profitability was really enforced against a great number of the people you talk about, then they would not have any write-off. And I am really asking you, on the basis of what your own ministry of finance says, do you really think we ought to get rid of it, because if we do, I can assure you that the revenue people will start from square one instead of square one plus \$5,000? In other words, if they do not think there is any real recovery to make by disallowing losses, they will not bother, they will let the people go to \$5,000.

I ask you that, because in a borderline situation, and in a province like yours, it would seem to me that \$5,000 would not be all that bad. I can see \$5,000 may not be that much in a province like Alberta or Saskatchewan, but I can see in a province like yours, where there is a great number of marginal operations, that . . .

Mr. Balanyk: Well, it is a question of the state where they are presently they will not be there in a few years. If there were more incentive to it, and the limits were a little higher, they may develop to the point that they may start earning more income from agriculture, and that is what we want the most.

The Chairman: Yes, but the question is, do they ever earn any income from agriculture, or do we just use agriculture as a method of writing off some of their living expenses against the suggestion that they are farmers?

[Translation]

partie de ces terres sont exploitées à temps partiel, surtout pour l'élevage. Si l'on appliquait strictement l'article 31 sous sa forme actuelle, nous perdirions un grand nombre de ces agriculteurs à temps partiel. Nous ne pouvons donc pas prévoir . . .

Le président: N'est-ce pas exactement ce que vous demandez lorsque vous éliminez l'article 31—qu'on fasse une interprétation stricte de la loi et qu'on s'en reporte à l'article 18 qui rejette tout à fait quiconque n'est pas vraiment dans l'agriculture pour réaliser un profit?

M. Balanyk: En partie, oui. Toutefois vous devez également admettre que les mesures qui visaient initialement à encourager l'agriculture servent plutôt à la décourager.

Le président: 5,000\$ c'est mieux que rien, n'est-ce pas?

M. Balanyk: On estime généralement que si le plafond était un peu plus élevé et permettait aux intéressés de se lancer dans l'agriculture un peu plus rapidement, ceux-ci décideraient peut-être de le faire à plein temps. À 5,000\$ aujourd'hui, si vous regardez le nombre d'années au cours desquelles on peut se prévaloir de cette déduction et réinvestir dans l'exploitation jusqu'à devenir agriculteurs à plein temps, vu les prix et les aléas de l'agriculture, l'agriculteur va tout simplement se décourager et abandonner.

Le président: Ils peuvent déduire 5,000\$ maintenant. Si l'on imposait le critère de rentabilité à un grand nombre de ceux dont vous parlez, ils n'auraient aucune déduction. En vous fondant sur ce que prétend votre propre ministère des Finances, croyez-vous vraiment que nous devrions éliminer cet article; car si nous le faisons, je peux vous assurer que les fonctionnaires du Revenu commenceront à épucher les déclarations d'impôt aux premiers sous, plutôt qu'après 5,000\$. En d'autres termes, si le ministère ne croit pas pouvoir récupérer des sommes suffisantes en refusant la déduction des pertes, il ne s'en donnera pas la peine et laissera les contribuables déduire jusqu'à 5,000\$.

Je vous pose la question parce que dans les cas marginaux, dans une province comme la vôtre, il me semble que 5,000\$, ce n'est pas si mal. J'admetts que dans une province comme l'Alberta ou la Saskatchewan, 5,000\$ ce n'est peut-être pas beaucoup, mais dans une province comme la vôtre, où il y a un grand nombre d'exploitations modestes . . .

M. Balanyk: En fait, vu la situation où ils se trouvent actuellement, ils ne seront plus là dans quelques années. S'il y avait un peu plus d'encouragement, si les plafonds étaient un peu plus élevés, ils pourraient prospérer au point de commencer à toucher des revenus de l'agriculture, et c'est ce que nous voulons le plus.

Le président: Oui, mais il reste à savoir s'ils tirent des revenus de l'agriculture, ou s'ils invoquent simplement l'agriculture pour déduire certaines dépenses en prétextant qu'ils sont agriculteurs?

[Texte]

Mr. Balanyk: There is no question that happens, but there are some who are serious.

The Chairman: Do you realize that the effect of what you are recommending, particularly in marginal situations, where there is not a great deal of tax to be gained by the national revenue by reassessing people, is that there is a tendency not to reassess, if you can somehow argue section 31? But if there is no section 31 there, have you really put your mind to the question that it will no longer be a consideration of the Department of National Revenue and they will reassess everyone?

I am just saying to you that the effect of it may well be much more disastrous than you think, and I was wondering if you had any evidence, or any real opinion, as to whether what you are really suggesting was not going to give you more trouble than benefit. And I draw your attention to the position taken by the Canadian Federation of Agriculture this afternoon, where they suggested we retain section 31.

I would like to hear from you. I would like to hear your evidence, because when we have problems with farmers in Prince Edward Island when we get rid of section 31, I would like to have your evidence on record.

• 2045

Mr. Balanyk: As I mentioned previously, section 31 would be the hardest one—and that is why we left it to the end—of trying to get a consensus provincially between the Department of Agriculture and our Department of Finance. As far as doing away with section 31, the Department of Finance would favour it quite readily.

The Chairman: Would favour keeping it, or getting rid of it?

Mr. Balanyk: Getting rid of section 31.

The Chairman: It would? Okay.

Mr. Balanyk: As a provincial Department of Agriculture, by the very fact that we do have a lot of part-time farmers and we do have a part-time farmer program, we feel that section 31 probably negates our provincial endeavours to a certain extent. We would probably be more in favour of indexing it upward some.

We do have quite a few young people who start out as part-time farmers to go into the full-time status and are our future farmers in P.E.I. So basically the situation I am caught in here is that yes, we do not have it resolved provincially between our tax department and ourselves as the Department of Agriculture.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. It is becoming increasingly obvious that we have many conflicting voices and many opinions on each of these three issues. I am curious about the capital gains situation in Prince Edward Island. I am wondering if the

[Traduction]

M. Balanyk: Il ne fait aucun doute que cela arrive, mais certains sont sérieux.

Le président: Vous rendez-vous compte des répercussions de ce que vous recommandez? Dans le cas des exploitations surtout, où le ministère du Revenu ne peut gagner grand-chose en contrôlant les déclarations, la tendance est de laisser faire, si pour une raison ou pour une autre on peut invoquer l'article 31? Mais sans l'article 31, avez-vous songé que le ministère du Revenu national ne tiendra plus compte de cet aspect et qu'il contrôlera tout le monde?

J'essaie simplement d'attirer votre attention sur le fait que les répercussions pourraient être beaucoup plus désastreuses que vous ne le pensez, et je me demande si vous avez la moindre preuve ou la moindre idée que ce que vous suggérez vraiment ne va pas vous créer plus de problèmes que d'avantages. Et à ce sujet j'attire votre attention sur la position présentée cet après-midi par la Fédération canadienne de l'agriculture, qui a suggéré que nous gardions l'article 31.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, car lorsque nous aurons éliminé l'article 31 et que les agriculteurs de l'Île-du-Prince-Édouard viendront protester, j'aimerais que votre témoignage soit au procès-verbal.

M. Balanyk: Je l'ai mentionné précédemment, c'est au sujet de l'article 31 qu'il serait le plus difficile—and c'est pourquoi nous l'avons gardé pour la fin—de nous entendre avec notre ministère des Finances. En effet, le ministère des Finances serait tout à fait prêt à voir disparaître l'article 31.

Le président: Serait-il en faveur de le garder ou de s'en débarrasser?

M. Balanyk: De se débarrasser de l'article 31.

Le président: Ah oui? Très bien.

M. Balanyk: Comme ministère provincial de l'Agriculture, par le fait même que nous avons beaucoup d'agriculteurs à temps partiel et que nous avons un programme à leur intention, nous estimons que l'article 31 nuit probablement à nos efforts provinciaux jusqu'à un certain point. Nous serions probablement plutôt en faveur d'indexer la déduction à la hausse.

Nous avons un nombre assez élevé de jeunes qui commencent comme agriculteurs à temps partiel, pour ensuite se lancer à temps plein, et ce sont nos agriculteurs de demain, à l'Île-du-Prince-Édouard. Donc, essentiellement, je suis forcé de vous avouer que nous n'avons pas réglé ce différend, entre notre ministère du Revenu et nous-mêmes, du ministère de l'Agriculture.

Le président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. Il devient de plus en plus évident que nous entendons bien des voix discordantes et bien des opinions différentes sur chacune de ces trois questions. Je suis curieux de connaître la situation en ce qui concerne les gains en capital

[Text]

witness has any figures on the average farm size in Prince Edward Island in terms of land acreage.

Mr. Balanyk: Okay. Regional distribution—that is from your taxation in agriculture: average assets for the Atlantic provinces is \$323,276; the average for Canada is \$508,469.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Do you have any figures specifically for P.E.I.?

Mr. Balanyk: I assume this has been drawn from the farm credit survey. Due to the fact that P.E.I. is so small, they were not able to supply us with figures strictly for P.E.I.; they lumped all Atlantic provinces into one region. But basically looking at the \$120,000 RRSP, you are looking at \$240,000 assets, of which half would be capital gains.

[Translation]

à l'Île-du-Prince-Édouard. Je me demande si le témoin a des chiffres sur la taille moyenne d'une exploitation agricole à l'Île-du-Prince-Édouard, sur la superficie.

M. Balanyk: Très bien. La répartition régionale—c'est-à-dire à partir de l'imposition fiscale dans le secteur agricole: l'actif moyen, dans les provinces de l'Atlantique, se chiffre à 323,276\$; la moyenne, pour le Canada, se chiffre à 508,469\$.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Avez-vous des chiffres qui portent expressément sur l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Balanyk: Je présume que ces chiffres sont tirés du relevé sur le crédit agricole. Vu la taille minuscule de l'Île-du-Prince-Édouard, on ne peut pas nous donner des chiffres portant expressément sur l'Île-du-Prince-Édouard; on réunit toutes les provinces de l'Atlantique en une seule région. Essentiellement, toutefois, dans le cas d'un REÉR de 120,000\$, il faut un actif de 240,000\$, dont la moitié serait considérée un gain en capital.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Taxable.

M. Balanyk: Right.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Taxable.

Mr. Balanyk: Right.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Would that cover most . . . ?

Mr. Balanyk: It would cover the majority of our average farmers. There is no question we will have farmers—especially some of our potato farmers with large land holdings, buildings, warehouses, and so forth—who would be above those levels. But in the majority of cases at this point in time, with \$120,000 plus the indexing up of RRSPs that are available to everybody, self-employed people as well as farmers, the general feeling is that it would be adequate at this point in time. We do not see that as a priority at this point in time in light of resources being scarce. Of the three issues, we feel the high cost of interest is more of a detriment to agriculture than the capital gains issue.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Obviously the matter of capital gains would not be a severe problem on the island, certainly not comparable to a two-section farm in western Canada, where there is an unrealized capital gain of perhaps \$400,000 or \$500,000 or \$600,000; it is simply a different ballgame, is it not?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Est-ce que cela inclut la plupart . . . ?

M. Balanyk: Cela inclut la majorité de nos agriculteurs moyens. Il ne fait aucun doute que nous avons des agriculteurs—surtout certains de nos producteurs de pommes de terre qui ont de grandes exploitations, des bâtiments, des entrepôts, etc.—qui dépassent ces niveaux. Toutefois, dans la majorité des cas, en ce moment, si l'on garde 120,000\$ et si l'on indexe à la hausse les REÉR, à l'intention de tous, y compris les travailleurs à leur propre compte, on pense en général que cela est adéquat, en ce moment. Nous n'y voyons pas là une priorité, en ce moment, vu la pénurie de ressources financières. Parmi les trois questions, nous estimons que les taux d'intérêt élevés portent un plus grand préjudice à l'agriculture que les gains en capital.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Manifestement, la question des gains en capital ne constitue pas un problème grave dans l'île, surtout par comparaison à une exploitation agricole de deux sections dans l'Ouest du Canada, où on peut envisager un gain en capital non réalisé de peut-être 400,000\$ ou 500,000\$, ou 600,000\$; c'est tout à fait différent, n'est-ce pas?

M. Balanyk: Oui.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Manifestement, votre attitude à l'égard des gains en capital s'en trouve influencée; ce n'est que naturel.

Je veux vous poser encore quelques autres questions au sujet de votre programme de subvention des taux d'intérêt. Je crois que vous avez dit que vous étiez en mesure de financer un agriculteur débutant jusqu'à un maximum de 90,000\$, sur une période de trois ans. À combien est plafonné le taux d'intérêt?

M. Balanyk: C'est 10 p. 100—ramené à 10 p. 100.

Mr. Balanyk: Yes.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): So obviously your approach to the capital gains priority would be coloured by that; it is only natural.

I just want to ask a couple more questions about your interest subsidy program. I believe you mentioned that it was capable of financing a beginning farmer to a maximum of \$90,000 over a three-year period. What was the interest rate ceiling on that?

Mr. Balanyk: It is 10%—down 10%.

[Texte]

• 2050

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): So the borrower is guaranteed a 10% rate for three years?

Mr. Balanyk: Yes.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): And the province puts in the difference between the 10% and whatever the market rate is?

Mr. Balanyk: With a maximum sleeve of four. I believe that is the way they have it written in: whichever is less to a maximum of four, or up to a maximum of 4% rebate, whichever is less.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): You also mention that your government prefers the direct government assistance approach to assisting farmers who find themselves in financial difficulty. I wonder what you have to suggest in that regard. I appreciate your saying that it should be a direct government assistance, but what form should it take? How do you envision it being administered?

Mr. Balanyk: Basically, we looked to the tax exemptions, the tax credit route versus the direct delivery route. Considering all aspects, the dollars spent for the program by the direct delivery route would have the largest impact to the farming community as far as cost of administration and so forth go.

With the tax exemption and tax credit agri-bond approach there would be jurisdictional problems between provinces of investors using those forms between provinces. So the cost would be a lot higher for administration. It depends on who the investors would be. There may be more give-aways than necessary to investors to attract the funds.

So from those aspects we feel that direct delivery would be a more useful approach, based on some sort of a cost sharing, whether it be two federal and one provincial, on the uptake within provincial boundaries.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I understand what you are saying. I wonder if you have some specific suggestion to the committee. We are trying to get input on what to do. I hear you saying that you obviously prefer the direct government assistance to avoid the potential problem of leakage if there are too many intermediaries, but what specifically would you suggest we do if in fact this turns out to be the priority?

Mr. Balanyk: The tax exemption turns out to be the priority, or direct delivery? I am not quite following your question.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): In your paper you are suggesting that those farmers requiring assistance, beginning farmers or farmers who find themselves in financial difficulty, should be helped through some kind of direct government-assisted program. I would like to know what you would do if you were in charge. What do you suggest? What

[Traduction]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Ainsi, l'emprunteur se voit garantir un taux de 10 p. 100 sur trois ans?

M. Balanyk: Oui.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Et la province finance la différence entre ces 10 p. 100 et le taux du marché?

M. Balanyk: En fait, la province subventionne jusqu'à un maximum de 4 p. 100, si je ne me trompe.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous mentionnez également que le gouvernement préfère une aide directe du gouvernement aux agriculteurs en difficulté. Quelle forme devrait prendre une telle aide et comment celle-ci devrait-elle être administrée?

M. Balanyk: Nous avons comparé les possibilités de dégrèvement fiscal et d'aide directe. Après avoir envisagé tous les aspects de cette question, nous nous sommes rendu compte que l'argent dépensé dans le cadre d'un programme direct aurait le plus grand impact sur la communauté agricole, et ce, compte tenu des frais administratifs, etc.

Dans le cas de l'exemption fiscale et du crédit fiscal, la proposition d'agro-obligation, des problèmes de compétence entre provinces interviendraient et les frais d'administration seraient pas conséquent plus élevés. Tout dépendrait des investisseurs, évidemment. Et l'on devrait peut-être faire des concessions excessives aux investisseurs pour les disposer à prêter les fonds.

Nous estimons par conséquent, pour toutes ces raisons, qu'il serait plus utile de mettre sur pied un programme d'aide directe à partage de coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces, le premier intervenant aux deux tiers, et la province, à un tiers.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je comprends ce que vous voulez dire. Je me demande cependant si vous avez des suggestions précises à formuler devant le Comité. Nous essayons de voir ce que l'on pourrait faire dans les faits. Vous dites que vous préférez l'aide directe gouvernementale afin d'éviter les fuites dans le cas où il y aurait trop d'intermédiaires. Que suggérez-vous si cela devient en fait la priorité?

M. Balanyk: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Si ce dégrèvement fiscal est considéré comme prioritaire ou un programme d'aide directe? Je ne comprends pas très bien.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous proposez dans votre mémoire que les agriculteurs ayant besoin d'aide, les agriculteurs débutants ou ceux qui se trouvent en difficulté financière devraient bénéficier d'un programme d'aide gouvernementale d'une sorte ou d'une autre. Que feriez-vous si vous étiez responsable d'un tel programme? Quels critères

[Text]

vehicle do you suggest be used? What criteria? How would this be delivered?

Mr. Balanyk: Are you referring to agencies, to the Farm Credit Corporation or provincial agencies or banks?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Well, whatever you have in mind in the suggestion here.

Mr. Balanyk: In that particular situation an agency like the Farm Credit Corporation would be very appropriate as well as the provincial lending authority, but I also have to realize that is not acceptable in quite a few provinces where the Farm Credit Corporation may not be that active and where a provincial lending institution may not be in force. So basically I think you will be looking at a mix of all three . . . probably the Farm Credit Corporation, provincial lending institutions, as well as chartered banks—as delivery mechanisms.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I just want to touch on section 31 for a moment. Does your government have a worry or a concern that persons other than active farmers are owning land?

Mr. Balanyk: Yes.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Can you enlarge on where your concern is?

• 2055

Mr. Balanyk: We do have considerable acreage being held by non-residents, mostly for recreation or for investment or retirement purposes. Some of it is shore property, but there is also some class 2 land that is typically good agricultural land.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I think we are talking here, of course, about the agricultural land, the farm land. To the extent that it is owned by either non-residents or by persons other than active farmers, surely this land is being rented to island farmers.

Mr. Balanyk: In some cases it is, in some cases it is not. The concern occurs where the land is lying idle and probably going up in dollars and is typically good productive agricultural land.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Are you saying there are some actually significant amounts of agricultural land lying dormant in P.E.I.?

Mr. Balanyk: In certain areas, yes.

The Chairman: We have Mr. Althouse next, and it will be appreciated, Mr. Althouse, if you could keep your time down to about 9 p.m. We have Ontario coming on immediately after. I would like to move things along, so if you could take over that would be great.

Mr. Althouse: Okay. You have given us a little bit of a profile of island farmers. You have mentioned that agriculture is the big industry on the island, that something like 60% of island farmers rely on incomes off farm—in part in order to get a farm established. You have indicated that the average

[Translation]

seraient les vôtres? Comment ce programme serait-il mieux en place?

M. Balanyk: Vous voulez parler d'organismes? De la Société du crédit agricole ou des organismes provinciaux ou des banques?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Tout ce que vous me proposerez.

M. Balanyk: Je pense qu'un organisme comme la Société du crédit agricole conviendrait très bien, de même que les autorités prêtueuses provinciales. Cependant, je me rends compte que ce n'est pas acceptable dans plusieurs provinces où la Société du crédit agricole n'est peut-être pas très active et où il n'existe pas d'institutions prêtueuses provinciales. Ainsi donc, on pourrait envisager la possibilité que la Société du crédit agricole, les institutions prêtueuses des provinces et des banques à charte s'occupent de l'application du programme.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais évoquer l'article 31 pendant quelques instants. Votre gouvernement se préoccupe-t-il du fait que des personnes autres que des agriculteurs exploitants possèdent des terres agricoles?

M. Balanyk: Oui.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Pourriez-vous nous expliquer davantage ce que vous voulez dire?

M. Balanyk: Nous avons pas mal de terres agricoles qui sont détenues par des non-résidents, la plupart du temps à des fins de loisir, d'investissement, ou en vue de la retraite. Certaines de ces terres se trouvent le long des côtes, mais il y en a également qui sont de la catégorie 2, c'est-à-dire de bonnes terres agricoles.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Nous parlons ici de terres agricoles. Je suppose que si ce sont des non-résidents qui en sont propriétaires, ou des personnes autres que des agriculteurs actifs, c'est à ces derniers que ces terres sont louées.

M. Balanyk: Dans certains cas, mais pas dans d'autres. Le problème se pose lorsque les terres sont laissées en jachère, alors qu'il s'agit de bonnes terres agricoles. Or, ces terres acquièrent de la valeur.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous voulez dire qu'il y a en fait une grande quantité de terres agricoles qui ne sont pas cultivées dans votre province.

M. Balanyk: Dans certaines régions, oui.

Le président: M. Althouse prendra la parole maintenant, et j'espère qu'il ne dépassera pas 9 heures, étant donné que nos témoins de l'Ontario prendront la parole à ce moment. J'espère que ce sera possible.

M. Althouse: Oui. Vous nous avez donné un aperçu des agriculteurs de votre province. Vous avez mentionné que l'agriculture est le secteur principal de votre économie, qu'environ 60 p. 100 des agriculteurs de l'île ont recours à un revenu qui n'est pas agricole pour faire démarrer leur exploita-

[Texte]

investment on the island is somewhat lower than the Canadian average, it being somewhere in the \$330,000 or \$350,000 range, compared to just over \$500,000 for others. So I take it that island farmers are not among those who are nine times richer than the average Canadian, as the Department of Finance white paper leaves us to conclude.

You were not terribly concerned about capital gain at the moment. I suppose that in part is due to the size of the farms you have and the availability of the \$120,000 RRSP option. But as well, are land prices not terribly buoyant in the island right now? Have they been dropping? Is capital gain something that has passed islanders by, since for the last three or four years it has been a question of capital losses?

Mr. Balanyk: Yes. I think the last term is quite true. We probably peaked around 1981, when potato land was hitting ranges of \$2,000 an acre. With the recessionary trends in agriculture and marginal returns, some of the same holdings have changed hands at \$650, \$700, \$750 an acre. So what we have seen is the peak for potato prices. Generally, with our real estate values, especially A-2 land, there is a direct relationship between the returns of our potato sector and the price of land. If we are fortunate in having good export prices in potatoes, that tends to inflate our land values for potato production. If we go through two or three marginal years, we tend to get the bottom yield.

Mr. Althouse: So having gone from \$2,000 to around \$650, you have pretty well done away with capital gains problems for the moment.

Mr. Balanyk: In some areas, yes. We still have other areas where land values are still running at \$1,400, \$1,500 and \$1,600 an acre.

Mr. Althouse: Because of the time, I am afraid I will not be able to spend much time on your comments on agri-bonds and funding. I notice that you do have a provincial plan that is, I think, targeted to beginning farmers. Is that right?

Mr. Balanyk: Yes.

Mr. Althouse: Does it also include those who are designated to be in financial difficulty? Are they eligible for the 10% or 4% reduced money as well?

Mr. Balanyk: Not at this point in time, no.

Mr. Althouse: So it is only beginning farmers for the moment. I see. Section 31 has been both very thorny and interesting as an issue for this committee. You have suggested in one part of your brief that a farm should be treated like any other business. I assume you mean you would almost like to have, I believe it is section 18 in effect, which decides whether there will be an expectation of profit or there will not. It leaves

[Traduction]

tion. Vous avez dit également que l'investissement moyen est quelque peu inférieur à l'investissement canadien moyen, puisqu'il s'élève à 330,000\$, ou 350,000\$, par rapport à un peu plus de 500,000\$ dans le reste du Canada. Je suppose par conséquent que les agriculteurs de l'île ne sont pas parmi ceux dont le ministère des Finances, dans son livre blanc, nous dit que leur richesse est neuf fois supérieure à celle du Canadien moyen.

Vous ne vous préoccupez pas beaucoup de la question du gain en capital pour le moment. Je suppose que c'est dû en partie à la taille des exploitations agricoles de votre île et à la possibilité, pour les agriculteurs, de se prévaloir de cette option de 120,000\$ aux termes du régime enregistré d'épargne-retraite. Cependant, ne pourrait-on attribuer cela au fait que le prix des terres agricoles de l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas très ferme pour le moment? Les prix n'ont-ils pas baissé? Au cours des trois ou quatre dernières années, n'a-t-il pas été surtout question de pertes de capital plutôt que de gains en capital?

Mr. Balanyk: Oui. Nous avons sans doute connu un sommet vers 1981, alors que la terre pour la culture des pommes de terre atteignait 2,000\$ l'acre. Avec la récession et les profits marginaux, les prix sont tombés à 650\$, 700\$, ou 750\$ l'acre. Donc, les prix ont diminué. Généralement, dans l'immobilier, et particulièrement dans le cas des terres de catégorie A-2, il y a un rapport direct entre les recettes réalisées dans la pomme de terre et le prix des terres. Quand le prix d'exportation des pommes de terre s'améliore, le prix de la terre monte également. Si nous connaissons deux ou trois années assez mauvaises, le prix de la terre tombe également.

Mr. Althouse: Je suppose qu'après que le prix est passé de 2,000\$ à 650\$ l'acre, la question des gains en capital a plus ou moins disparu de votre ordre du jour.

Mr. Balanyk: C'est vrai pour certaines régions, mais dans d'autres, la valeur des terres atteint toujours 1,400\$, 1,500\$, ou 1,600\$ l'acre.

Mr. Althouse: Malheureusement, à cause du peu de temps à ma disposition, je ne pourrai en consacrer beaucoup à vos commentaires concernant les agro-obligations et le financement. Vous avez un programme provincial destiné aux agriculteurs débutants, n'est-ce pas?

Mr. Balanyk: Oui.

Mr. Althouse: Est-ce que cela comprend également les agriculteurs en difficulté financière? Ont-ils le droit de bénéficier de ce programme des 10 p. 100 et de cette subvention allant jusqu'à 4 p. 100?

Mr. Balanyk: Pas pour le moment, non.

Mr. Althouse: Donc, ce programme s'adresse uniquement aux agriculteurs débutants pour le moment. Je vois. L'article 31 nous a posé beaucoup de problèmes, même s'il s'agit d'une question intéressante. Vous dites dans votre exposé que l'exploitation devrait être considérée sur le même pied que n'importe quelle autre entreprise. Je suppose que vous êtes en faveur de l'article 18 concernant la rentabilité et l'expectative

[Text]

the impression that you would like to leave that to be the filter as to whether farmers can become part-time or whether they will be classified strictly as hobby farmers.

• 2100

We had a proposal today—we have had a number of them—a sort of collection of proposals that came forward that posited the belief that there should be some sort of second filter after section 18, that it should be something that would not be terribly judgmental on the part of the department, but should to some degree allow the part-time farmer to make his own rules or dig his own grave, whichever. They suggested there should be permitted to such part-time farmers a total loss of up to \$35,000, and once they reached that series of cumulative losses, that would be it. They would then have to pay back those losses out of their off-farm income and they would have established that they were not likely to make it as a part-time farmer.

So the part-time farmer would have the choice, which you indicated might be useful, of going for fairly big losses to begin with to try to capitalize early, to expand relatively quickly, and then if they could make the part-time farm begin to pay off, they could pay back the losses out of profits from the part-time farm and eventually make it into the full-time farm operation.

Do you see that a relaxation of the rules, with a definite limit along those lines, being of some use to the phasing in of part-time farmers of which you have quite a few on the island? Would this be of use to you or would it create some difficulties for your people? I know it is probably a new concept which is being thrown at you now, but . . .

Mr. Balanyk: That is one I would probably have to think some about. Probably another approach we have not discussed, which is very similar to that—and I think some tax department staff also mentioned this—for young people who are very serious about getting established in farming, is that if they are willing to file on an accrual basis versus cash, once they get established they can then be given permission to revert back to a cash basis as everybody else is in farming, with that choice. With the belief that a lot of the people are really not that serious about farming and are there merely to write off some losses, that cash versus accrual option would do away with some of those problems there.

I think the hardest part about section 31 is that the intentions are good as long as the benefits and intent of what you are trying to do end up where they should end up. I am sure the committee is not going to find a very easy solution; at least, we have not. We have tangled with it for years now and we have varied opinions.

Mr. Althouse: One of the problems raised on section 31 is that some of the decisions the department may make requiring the farmer to prove himself usually give him a five-year limit to do so and give him the kinds of up-and-down swings there are in some farm commodities. That is not enough time.

[Translation]

de profits. Cela permettrait de distinguer entre les agriculteurs à temps partiel ou ceux du dimanche. C'est du moins l'impression que l'on retire de votre exposé.

Un de nos témoins a préconisé le recours à un autre critère, en plus de l'article 18, qui enlèverait cet aspect subjectif de la part du ministère et qui permettrait, dans une certaine mesure, à l'agriculteur à temps partiel de rédiger ses propres règles ou de creuser sa propre tombe. D'après ce témoin toujours, ces agriculteurs à temps partiel devraient avoir la possibilité de déduire une perte totale allant jusqu'à 35,000\$, mais une fois une telle somme atteinte, ils devraient rembourser l'impôt à même leur autre revenu, parce qu'ils auraient prouvé alors qu'ils ne pouvaient fonctionner comme agriculteurs à temps partiel.

De cette façon, l'agriculteur à temps partiel aurait le choix, et vous avez dit que c'était peut-être une bonne chose, de réclamer des pertes assez importantes au départ, afin de permettre à son exploitation de connaître une expansion rapide initialement; une fois celle-ci sur la bonne voie, il pourrait rembourser les dettes sur les bénéfices réalisés, et ensuite convertir son exploitation en exploitation à plein temps.

Croyez-vous qu'un tel élargissement des possibilités, tout en faisant intervenir une certaine limite, permettrait à davantage d'agriculteurs à temps partiel de se lancer en affaires? Vous en avez pas mal dans votre province. Est-ce que ce serait utile ou est-ce que cela créerait au contraire certaines difficultés? Il s'agit là d'un nouveau concept pour lequel vous n'avez sans doute pas été préparé, mais . . .

M. Balanyk: Je crois qu'il faudrait que je réfléchisse à une telle possibilité. Une autre façon d'envisager les choses, et dont nous n'avons pas discuté, mais qui est très semblable à celle-là—et je crois que certains fonctionnaires du ministère du Revenu l'ont mentionné également—une autre possibilité, donc, serait de permettre aux jeunes qui veulent vraiment s'établir d'avoir recours à une comptabilité d'exercice d'abord, après quoi, une fois établis, ils pourront en revenir à une comptabilité de caisse, comme tous les autres dans ce domaine. Donc, on donnera le choix aux agriculteurs débutants. En donnant ce choix entre les deux méthodes, on éliminerait le problème des gens qui ne sont pas sérieux quant à leurs intentions de se lancer en agriculture et qui cherchent simplement à défalquer des pertes.

L'article 31 n'est pas mauvais, pourvu qu'il soit appliqué convenablement. Je suis sûr que le Comité ne trouvera pas une solution très facile, pas plus que nous. Nous avons débattu de ce problème pendant de nombreuses années et nous avons différentes idées sur la question.

Mr. Althouse: Un des problèmes en ce qui concerne l'article 31 est que certaines décisions que le ministère veut prendre concernant la rentabilité d'une exploitation ou non se basent sur une période de cinq ans au maximum, ce qui n'est pas

[Texte]

It could perhaps be argued that the \$35,000 limit would keep the department out of those decisions. The farmer himself or herself could make the decision; they would know they had that limit. The taxes would only be deferred and would still be collectable some time down the future. If they decided to quit farming, they would still have to pay them out of other income or out of the proceeds from the farm.

• 2105

So it would give more flexibility to the farmer, it was argued, and not have the department breathing down their necks, so to speak. I realize the island has a lot of people who are in the in-between stage, in the part-time phase, and I wondered if it would be of any use to your particular situation.

Mr. Balanyk: As I mentioned, it is something we would have to take a look at to see how it applies and what the implications to us would be.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Balanyk, for being with us tonight, and for your very worthwhile brief. You have a wonderful and beautiful island. Many of us would like to go there again from time to time. It is too bad we did not have time on this particular reference to be able to travel to Charlottetown and enjoy the hospitality of Prince Edward Island.

Mr. Balanyk: Thank you very much.

The Chairman: We will adjourn the meeting for two minutes while we organize with the Province of Ontario.

• 2106

• 2108

The Chairman: Order.

Gentlemen, we have before us tonight the Government of Ontario. We have Robert Séguin, Manager of Policy Development for the Ontario Ministry of Agriculture and Food, with Paul Poyntz, Senior Policy Adviser.

Gentlemen, you have a statement on income treatment of small and part-time farmers in section 31, a policy paper for presentation to the federal consultative group. You also have a letter to the Hon. Michael Wilson from Philip Andrewes, Minister of Agriculture and Food, which again is a matter with respect to section 31, with respect to capital gains and with respect to agri-bonds. And I believe you have a statement with respect to agri-bonds, have you not, a complete presentation with respect to agri-bonds?

• 2110

Obviously you have a great number of documents there. I would like to deem them as all having been read and then perhaps have your presentation. Then we can perhaps proceed

[Traduction]

suffisant, étant donné les grandes variations par lesquelles passent ces exploitations.

On pourrait peut-être dire qu'une limite de 35,000\$ permettrait à l'agriculteur lui-même de prendre la décision, et non plus au ministère. Il s'agirait en fait d'un report de taxes et non d'une radiation. Les personnes qui décideraient de se retirer de leur exploitation agricole devraient quand même s'acquitter de leur impôt à même leurs recettes agricoles ou leur revenu provenant d'autres sources.

Cela donnerait une plus grande latitude à l'agriculteur, qui n'aurait pas constamment le ministère sur les talons. Je me demande si un programme de ce genre ne s'appliquerait pas tout particulièrement bien dans votre province, étant donné le grand nombre d'agriculteurs à temps partiel que vous avez.

M. Balanyk: Comme je l'ai dit, il faudrait étudier cette question attentivement, afin de voir comment cela pourrait s'appliquer à notre situation.

Le président: Merci, monsieur Balanyk, d'avoir comparu ce soir et de nous avoir présenté un mémoire valable. Votre île est très belle et nous serions heureux d'y aller de temps en temps. Il est vraiment regrettable que notre ordre de renvoi ne nous ait pas permis de voyager et de nous rendre à Charlottetown afin de profiter de l'hospitalité de votre province.

M. Balanyk: Merci.

Le président: Nous ajournons pendant deux minutes, pour permettre aux représentants de l'Ontario de s'installer.

Le président: À l'ordre.

Messieurs, nous avons devant nous ce soir les représentants du gouvernement de l'Ontario en la personne du directeur de l'Élaboration des politiques du ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation, M. Robert Séguin, accompagné d'un conseiller supérieur en matière de politique, M. Paul Poyntz.

Messieurs, vous avez préparé une déclaration concernant le traitement du revenu des petits agriculteurs, ainsi que des agriculteurs à temps partiel, aux termes de l'article 31, de même qu'un exposé de politique qui s'adresse au groupe consultatif fédéral. Il y a également une lettre adressée à l'honorable Michael Wilson par Philip Andrewes, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, lettre qui, encore une fois, traite de l'article 31, des gains en capital et des agro-obligations. Enfin, vous avez, je crois, une déclaration relative aux agro-obligations, en fait, un exposé complet, n'est-ce pas?

Vous avez donc devant vous une abondante documentation, et j'aimerais que ces documents soient réputés avoir été lus, ce qui nous permettra de vous entendre sans plus attendre. Je

[Text]

again with evidence. I really think that if we let you read the whole thing you will not be completed by 10.00 p.m., in which case we will never ask you any questions. That may be better for you, but not as beneficial for us. So we would like to deem this material as all read into the record, then proceed with your evidence and then quickly, as far as possible, to questions.

Mr. Robert Séguin (Manager, Policy Development, Ontario Ministry of Agriculture and Food): I concur, Mr. Chairman. I must apologize for the late delivery. It was our hope to have this done by last Thursday but . . .

The Chairman: We apologize too, Mr. Séguin, for the rush with respect to the hearings. It would have been very nice if we had managed to get a reference in early January. We in fact did not get the reference until February 26 and we have to report on April 1. The date for the report did not change, but the date of reference certainly did.

Mr. Séguin: Mr. Chairman, members of the committee, on behalf of the Ministry of Agriculture and Food, myself and Mr. Poyntz are pleased to be here to present the various positions of the Ministry of Agriculture and Food on these three issues.

We recognize these are very serious tax issues and there certainly is no unanimity of opinion on these issues among the farm community or, indeed, within governments.

If I may, I would just like to quickly skim over the documents that are in front of you to give you a quick feel for our involvement in this and maybe to let you ask questions of us, perhaps following up from the discussions you have had earlier on these issues.

The documentations—the thicker documentations you have in front of you—refer to position papers presented by the Ministry of Agriculture and Food in July 1983 to a conference of federal and provincial Ministers. We present two major papers, one on section 31 and one on agri-bonds.

Mr. Poyntz, my colleague, prepared the section 31 paper. He requested a great deal of input from various farm groups and has seen much of the difficulty in trying to get a solid opinion between his farm groups. I prepared the position paper on agri-bonds, a very brief review of the literature, some discussion with my colleagues in the United States about the industrial development bond program down there. I then prepared the notes you see in front of you.

The positions of the Ministry of Agriculture and Food on these issues—I guess I will just state them quite quickly—we would favour repeal of section 31. We believe the section no longer fulfills the purpose for which it was originally created. In some cases we feel it is almost a disincentive. And in some cases we also feel the administration of section 31 raises some difficulties.

[Translation]

pense en effet que si nous vous laissons lire tout ce que vous avez, vous n'aurez pas terminé pour 22 heures, et nous ne pourrons dès lors pas vous poser de questions. Peut-être vous en trouveriez-vous mieux, mais pas nous. J'aimerais donc que tous ces documents soient réputés avoir été lus, afin que nous puissions vous entendre et passer ensuite aussi rapidement que possible aux questions.

M. Robert Séguin (directeur, Élaboration des politiques, ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation): Je suis d'accord, monsieur le président, et je vous présente mes excuses pour ce retard: nous avions espéré pouvoir le faire pour jeudi dernier, mais . . .

Le président: Nous devons également vous présenter nos excuses, monsieur Séguin, pour la hâte avec laquelle ces audiences ont été organisées. Il aurait été tellement plus agréable d'obtenir notre ordre de renvoi au début de janvier. Mais en réalité, il nous a fallu attendre le 26 février, et nous devons déposer notre rapport pour le 1^{er} avril. La date limite de dépôt du rapport n'a pas changé, contrairement à celle de l'ordre de renvoi.

M. Séguin: Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, M. Poyntz et moi-même sommes heureux de comparaître devant vous pour représenter le ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation et vous faire part de la position du ministère sur ces trois éléments.

Nous admettons qu'il s'agit en l'occurrence de questions fiscales très importantes, et ni les milieux agricoles, ni les gouvernements, ne sont unanimes dans leurs opinions à ce sujet.

Si vous me le permettez, j'aimerais rapidement passer en revue les documents que vous avez sous les yeux, afin de vous donner une idée de notre participation, après quoi vous pourrez nous poser vos questions, faisant suite en cela aux discussions que vous avez déjà eues à ce sujet.

Les documents—et je parle ici du document le plus épais—renvoient aux exposés de principes déposés par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en juillet 1983, à l'occasion d'une conférence des ministères fédéral et provinciaux. Nous y avons déposé deux exposés importants, le premier relatif à l'article 31, et le second relatif aux agro-obligations.

Mon collègue, M. Poyntz, est l'auteur de l'exposé relatif à l'article 31, et il avait à cette occasion demandé leur avis à une série de groupes des milieux agricoles. Il avait d'ailleurs eu beaucoup de mal à obtenir d'eux une opinion bien arrêtée. Quant à moi, je m'étais chargé de l'énoncé de principes sur les agro-obligations, après avoir analysé les références et discuté avec mes collègues américains de leur programme d'obligation au développement. Après avoir procédé à ces consultations, donc, j'ai rédigé les notes que vous avez sous les yeux.

La position du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation à ce propos—et je vais vous la présenter rapidement—revient à préconiser l'abrogation de l'article 31. Nous estimons en effet que cet article ne répond plus aux objectifs pour lesquels il avait été créé à l'origine. Dans certains cas même, il aurait même, selon nous, un effet négatif, et dans d'autres, il est certain que son application présente certaines difficultés.

[Texte]

On the issue of agri-bonds, I would like to refer to the 1984 Ontario budget, when the Treasurer of Ontario stated he was willing to support a national agri-bond program, but it must be cost-effective. Those two restrictions, of course, would imply a great deal of negotiation between the federal and provincial governments and a need to get some decision on how to target such a credit proposal.

On the issue of capital gains, we have not spent as much time on this issue. We would consider there are certain definitional problems here in terms of how to define farm land; also on the variational capital gains on farm land versus other capital assets for a farm. We would probably look on section 31 and the agri-bond issue as primary and view the capital gains issue as a secondary issue.

If you wish to ask questions, start away.

• 2115

The Chairman: Perhaps you indicate in your agri-bond concept in a discussion paper dated July 1983, on page 3 of the paper, it says:

These bonds are highly successful . . .

—referring to the industrial development bonds in the United States. You say:

. . . almost too successful for some analysts, and between 1975 and 1982, the use of industrial development bonds rose from \$4.9 billion to \$41.6 billion.

Appreciate it is well over \$90 or \$100 billion or \$190 billion now in the United States, a major problem with the difference between the yield on taxable bonds and tax exempt bonds down to 200 bases points. So if a taxable bond yields 12%, that tax exempt is now sold for 10%.

Is it the view of the Treasurer of the Province of Ontario that you can afford that kind of tax leakage and is this the Ontario Government's position? Because I want to know right now whether Ontario is prepared to advocate that kind of tax leakage.

Mr. Séguin: I believe in our discussions with the Treasurer of Ontario on this issue, this very point was brought up very clearly by his staff. They have great concern over the tax leakage problems. The implication of transferring some of the benefits which should go to farmers, to investors. The question which comes up is the cost of the mechanism to deliver and in discussions we would propose a number of alternatives: a tax credit, tax exempt or a direct subsidy.

The Chairman: Do you have a pattern of something which will prevent the tax leakage, which clearly takes place in the United States where it is the federal government which pays

[Traduction]

Pour ce qui est des agro-obligations, j'aimerais vous renvoyer au budget provincial de 1984, dans lequel le trésorier de l'Ontario affirmait qu'il était prêt à appuyer un programme national d'agro-obligations, à condition que celui-ci soit rentable. Il est évident que ces deux restrictions sous-tendent énormément de négociations entre les deux paliers de gouvernement et exigent qu'ils décident des modalités d'exécution de ce vecteur de crédit.

Pour ce qui est des gains en capital, nous n'y avons pas consacré autant de temps. Selon nous, il y a effectivement certains problèmes de définition, en particulier à propos de ce qu'on entend par les terres agricoles et aussi par les variations de gains en capital dérivés des terres agricoles, par opposition aux autres biens d'immobilisations d'une entreprise agricole. Nous considérerions sans doute l'article 31 et le dossier des agro-obligations comme prioritaires et la question des gains en capital comme secondaire.

Si vous voulez nous poser des questions, je vous en prie.

Le président: Vous parlez de votre notion des agro-obligations dans un document d'étude daté de juillet 1983, où vous déclarez, à la page 3:

Ces obligations sont extrêmement courues . . .

. . . et vous parlez évidemment des obligations américaines au développement industriel

. . . presque trop courues, selon certains analystes, et, entre 1975 et 1982, le produit de leur vente est passé de 4.9 milliards à 41.6 milliards de dollars.

Ce chiffre, comprenez-le bien, est actuellement supérieur à 90 ou 100 milliards, voire 190 milliards, aux États-Unis, ce qui pose un gros problème, compte tenu de la différence entre le rendement des obligations imposables et celui des obligations exonérées, qui n'est plus que de 200 points. Dès lors, si une obligation imposable porte 12 p. 100 d'intérêt, son équivalent exonéré ne portera plus que 10 p. 100 actuellement.

Le trésorier de la province de l'Ontario est-il d'avis que la province peut effectivement se permettre une perte fiscale de ce genre, et est-ce la position officielle du gouvernement provincial? En effet, je tiens absolument à savoir sans plus attendre si l'Ontario est disposée à recommander une perte fiscale de ce genre.

M. Séguin: À l'occasion de nos discussions avec le trésorier de l'Ontario à ce propos, les collaborateurs du ministre avaient été très précis à ce sujet, s'inquiétant effectivement des problèmes de pertes fiscales, le fait que ce seront les investisseurs qui bénéficieront de certains avantages qui devraient normalement aller aux agriculteurs. La question qui se pose est celle du coût du mécanisme d'implantation et, au cours de nos discussions, nous proposerions un certain nombre de formules: un abattement fiscal, une exonération ou une subvention directe.

Le président: Avez-vous pensé à quelque chose qui permettrait d'éviter les pertes fiscales, du genre de celles qu'on trouve aux États-Unis, en ce sens que c'est le gouvernement fédéral

[Text]

and the state governments and the agriculture community or the municipalities or whatever which ride the federal tax.

Mr. Séguin: On the case of the agri-bond concept, if it was a tax exempt system, we would share—the federal and provincial governments—according to the various tax breaks between the two levels of government. But you are quite correct. There is a substantial tax leakage and it would have to be capped, which would then bring into certain other ...

The Chairman: Having advocated agri-bonds, have you a pattern in Ontario which we could follow where (a) we would have some idea of the exact amount of leakage, and (b) there would be some cap on the leakage and some comparison of the relative benefits of agri-bonds to a subsidized loan program to farmers?

Mr. Séguin: If you mean detailed analysis, no, not quite.

The Chairman: Well, why have you not? You are the biggest province in Canada, with the most resources of any province in Canada, why do you not have it?

Prince Edward Island is one thing, but Ontario is another thing, and there is no excuse for you to come here without it and advocate agri-bonds when you know the problem and you are advocating it clear and outright. Now why do you not have it?

Mr. Séguin: We have focused on this with the intention of looking at various options to do with agri-bonds.

The Chairman: It is not a question of options. You have advocated these; now why do you not have an analysis of how we stop the tax leakage you know is there?

Mr. Séguin: We have not finalized all the various difficulties.

The Chairman: Can we say then you do not advocate agri-bonds?

Mr. Séguin: We do advocate agri-bonds ...

The Chairman: Okay, then tell us how.

Mr. Séguin: —but there are restrictions. We must have a cap on the costs whether it is either direct subsidies or it is a tax expenditure. The program must be targeted. It is going to take substantial consultation with farm groups, as was brought up in the last session. You targeted beginning farmers, farmers in difficulty. What about all those farmers who are not in difficulty and wish to expand and make use of these funds? How about the problem of who delivers the agri-bonds? We have examined these issues in some depth, maybe not to the depth you would like us to, but we have examined them substantially. We have had substantial discussions with our

[Translation]

qui paie et que ce sont les gouvernements des États, les milieux agricoles ou les municipalités qui absorbent l'impôt fédéral?

M. Séguin: Dans le cas des agro-obligations, si nous avions une formule d'exonération, nous pourrions partager—j'entends par là les deux paliers de gouvernement—la perte selon le pourcentage des diverses concessions fiscales accordées par les deux paliers, mais vous avez tout à fait raison, il y a effectivement une perte importante de recettes fiscales qu'il faudrait endiguer, ce qui, à son tour, poserait certains ...

Le président: Puisque vous recommandez les agro-obligations, avez-vous pensé, en Ontario, à une formule que nous pourrions suivre ici et qui nous permettrait, primo, d'avoir une idée de l'envergure de la perte fiscale et, secondo, d'endiguer d'une manière ou d'une autre ces pertes, en plus de nous permettre de comparer les avantages relatifs des agro-obligations par rapport à un programme de prêts subventionnés destinés aux agriculteurs?

Mr. Séguin: Si vous voulez parler d'une analyse détaillée, non, pas vraiment.

Le président: Pourquoi ne l'avez-vous pas fait alors? L'Ontario est la plus importante des provinces canadiennes, celle qui compte le plus de ressources; alors, pourquoi ne l'avoir pas fait?

Venant de l'Île-du-Prince-Édouard, je le comprendrais, mais pas pour l'Ontario, et vous n'avez aucune excuse lorsque vous venez devant nous préconiser un programme d'agro-obligations sans avoir fait d'analyse détaillée, alors que vous connaissez fort bien le problème, ce qui ne vous empêche pas d'avoir une opinion bien arrêtée. Pourquoi ne l'avoir pas fait?

Mr. Séguin: Nous y avons travaillé et nous avions l'intention d'envisager les diverses formules possibles.

Le président: Ce n'est pas une question de formules possibles. Vous recommandez cette solution. Pourquoi n'avoir pas fait d'analyse pour déterminer comment endiguer cette perte de recettes fiscales qui existerait, comme vous le savez fort bien?

Mr. Séguin: Nous n'avons pas encore circonscrit toutes les difficultés.

Le président: Pouvons-nous donc conclure que vous ne préconisez pas les agro-obligations?

Mr. Séguin: Au contraire ...

Le président: D'accord; dites-nous donc pourquoi et comment.

Mr. Séguin: ... mais il y a certaines restrictions. Nous devons endiguer les frais, qu'il s'agisse de subventions directes ou d'une dépense fiscale. Le programme doit avoir une cible bien circonscrite. Il va falloir consulter abondamment les milieux agricoles, comme il en avait été fait la dernière fois. Vous avez parlé des nouveaux agriculteurs et des agriculteurs en difficulté. Mais qu'en est-il des agriculteurs qui ne sont pas en difficulté, et qui souhaiteraient prendre de l'extension et utiliser ce vecteur? Et qui va se charger de distribuer ces agro-obligations? Nous avons examiné ces problèmes plus ou moins en détail, peut-être pas autant en

[Texte]

farm lobbies. We are not all in agreement about the various methods but there is a decision taken that we would be willing to—in consultation with the federal government—examine how to do this program, examine what costs we would be willing to absorb and what the federal government would be willing to absorb, and how to deliver the program.

[Traduction]

détail que vous l'auriez souhaité, mais nous les avons néanmoins bien analysés. Nous avons eu des discussions très serrées avec les groupes de pression de l'agriculture. Nous ne sommes pas tous d'accord quant aux diverses méthodes utilisables, mais nous avons décidé que nous serions prêts—en consultation avec le gouvernement fédéral—à examiner les modalités d'implantation d'un tel programme, à déterminer les coûts que nous serions prêts à absorber, et ceux que le gouvernement fédéral serait disposé à absorber, et les modalités d'application pratique du programme.

• 2120

The Chairman: It says in your Minister's letter to the Hon. Michael Wilson:

A national cost-effective agri-bond program could be designed to address that need and sustain Canadian agriculture while meeting the constraints mentioned by Finance Canada discussion paper.

Can you give us a copy or a suggestion of a cost-effective agri-bond program which could be designed in accordance with your Minister's letter?

Mr. Séguin: Off the top, we could work out something with a cost-shared program between two levels of government. Let us say, delivered only in Ontario through the Farm Credit Corporation, targeted to specific farm groups on a direct-subsidy basis. The FCC could sell "agri-bonds" on the private market and relend those funds directly to farmers. That would limit the administrative costs.

The Chairman: Would they be tax-exempt instruments or would they be regular, subsidized-interest instruments?

Mr. Séguin: Regular, subsidized bonds. But they could sell those instruments to the public on a direct basis rather than borrowing always from Treasury.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman.

I shall start on the agri-bonds issue. In the proposals made to us by the Ontario Federation of Agriculture, was the suggestion that the tax expenditure, on an annual issue of \$1 billion in agri-bonds, might be \$15 million to all provincial governments. I suppose Ontario would pick up about 40% or 45% of that. You see that as the most effective way to spend money to assist farmers, rather than doing it through a direct subsidy of interest rates, such as your Ontario farm-assistance program.

Mr. Séguin: The Ontario Farm Adjustment Assistance Program or the Beginning Farmers Assistance Programs. I should clarify that the position paper on agri-bonds is not as up

Le président: Dans sa lettre à l'honorable Michael Wilson, votre ministre dit ceci:

Un programme national d'agro-obligations qui soit rentable pourrait être mis au point en réponse aux besoins de l'agriculture canadienne, et ce programme pourrait également tenir compte des contraintes dont fait état le document d'étude de Finances Canada.

Pourriez-vous me donner une idée de programme d'agro-obligations qui soit rentable et qui puisse être formulé dans l'optique dont parle votre ministre?

M. Séguin: Nous pourrions mettre au point un genre de programme à frais partagés entre les deux paliers de gouvernement. Mettons que ce programme soit implanté uniquement en Ontario via la Société du crédit agricole, qu'il vise certains groupes bien précis d'agriculteurs et qu'il se fonde sur une subvention directe. La SCA vendrait alors des «agro-obligations» sur le marché libre et préterait directement le produit de la vente aux agriculteurs, ce qui limiterait les frais d'administration.

Le président: S'agirait-il d'instruments exonérés ou au contraire d'une formule ordinaire à taux d'intérêt subventionnés?

M. Séguin: D'une formule ordinaire, d'obligations subventionnées. Mais ces obligations pourraient être vendues directement sur le marché libre au lieu que ce soit le Trésor qui ait constamment à emprunter.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je vais commencer par la question des agro-obligations. Dans ses propositions, la Fédération ontarienne de l'agriculture recommandait que les dépenses fiscales dans le cadre d'une émission annuelle d'un milliard de dollars d'agro-obligations, pourraient atteindre 15 millions de dollars pour tous les gouvernements provinciaux. J'imagine que l'Ontario en obtiendrait 40 ou 45 p. 100. Considérez-vous cette formule comme la façon la plus efficace de dépenser de l'argent pour aider l'agriculture, par opposition à des taux d'intérêt directement subventionnés, comme vous le faites en Ontario avec votre programme d'assistance à l'agriculture?

M. Séguin: Le programme ontarien d'aide aux rajustements agricoles ou les programmes d'assistance aux nouveaux agriculteurs. Je dois vous préciser que l'énoncé de principes sur les agro-obligations est antérieur à la position adoptée par

[Text]

to date as our treasurer's position, in which we have looked at a number of options. It looks only at the tax-expenditures side.

The Government of Ontario, I guess, would be willing to expend certain millions of dollars to assist in this area. But, again, as the treasurer has indicated, the program must be national. We are concerned that we are close to interprovincial trade-offs here on credit programs where we are trying to subsidize against provinces. Also, we are concerned that it must be cost effective. It must be administered properly. There must be minimal leakages in the system. There also must be a way of effectively handling the flows of money.

In any system, I guess, where you are transferring from one group in the private sector to farmers, if you go through the financial institutions they might want a spread. Can you limit that spread? There could be a very serious number of discussions of how to handle the program. But we would be willing to spend certain millions of dollars.

If an agri-bond program was in place nationally, we might have to consider rolling over some of our current programs to provide those funds. The Government of Ontario, much like all the other governments within Canada, is under budgetary restrictions.

Mr. Foster: You have most of the financial markets of Canada, or a lot of them. You would not have any hangups about the agri-bonds being marketed in Ontario and the tax expenditure being written off against Ontario taxes while the bonds actually benefit farmers from Prince Edward Island or . . .

Mr. Séguin: Or Alberta, or B.C. This concern was raised by some of my treasury colleagues. One concern was about using a tax-expenditure system. The question is, if you wish to do so, you must accept that kind of opportunity.

Mr. Foster: I thought, since we had a representative of the Prince Edward Island government tonight, it would be a good time to get it on the record.

Mr. Séguin: If you can, you may wish to have negotiations between the governments just to trade back some of these tax expenditures between the provinces. It is difficult. It will not be easy. Perhaps some of the members are aware that the tax system takes years to finalize who has paid what and where and to even it out. These are one of many problems, using the tax expenditure side.

[Translation]

notre trésorier, laquelle tient compte d'une série d'options possibles. En effet, il n'envisage que l'aspect dépenses fiscales.

J'imagine que le gouvernement de l'Ontario serait prêt à dépenser quelques millions de dollars pour venir en aide à ce secteur, mais, je le répète, et le trésorier l'a d'ailleurs lui-même dit, il doit s'agir d'un programme national. Ce qui nous inquiète, c'est que nous ne sommes pas loin ici d'une formule de marchandise entre les provinces à propos des programmes de crédit si nous essayons de subventionner certaines choses pour contrer nos voisins. Nous voulons également que le programme soit rentable. Son administration doit être impeccable. Le système ne doit entraîner qu'un minimum de pertes. Il faut également qu'il permette un transfert harmonieux de l'argent.

Je pense que dans n'importe quel système, lorsque vous faites transiter de l'argent provenant d'un groupe du secteur privé à l'intention des agriculteurs, les institutions financières qui servent de transitaires veulent leurs commissions. Peut-on limiter cette commission? On pourrait discuter d'une façon approfondie les modalités d'application du programme. Quoi qu'il en soit, nous serions prêts à dépenser quelques millions de dollars.

Si nous avions un programme national d'agro-obligations, nous pourrions avoir à envisager le report de certains des programmes que nous avons d'ores et déjà prévus pour aider financièrement les agriculteurs. Le gouvernement de l'Ontario, comme beaucoup d'autres gouvernements au Canada, est limité par des impératifs budgétaires.

M. Foster: Mais c'est vous qui avez le plus gros des marchés financiers du pays. Vous ne devriez pas avoir de réticences à ce que des agro-obligations soient vendues en Ontario, les dépenses fiscales étant défaillées des impôts provinciaux, même si les obligations finissent par profiter aux agriculteurs de l'Île-du-Prince-Édouard ou . . .

M. Séguin: Ou de l'Alberta, ou de la Colombie-Britannique. Certains de mes collègues du Trésor s'en sont inquiétés en effet. Nous nous sommes effectivement interrogés sur l'utilisation d'une formule de dépenses fiscales, mais si on désire vraiment procéder de cette façon, il faut bien accepter ce genre de choses.

M. Foster: Comme nous avons déjà entendu ce soir un représentant de l'Île-du-Prince-Édouard, je pensais que c'était le moment rêvé pour le signaler.

M. Séguin: Si c'est possible, vous voudrez peut-être négocier entre gouvernements pour pouvoir monnayer certaines de ces dépenses fiscales d'une province à l'autre. Mais ce n'est pas facile, ce ne sera pas facile du tout. Les députés savent peut-être qu'il faut des années d'utilisation d'un régime fiscal avant de savoir au juste qui a payé quoi pour apporter les correctifs nécessaires. Il ne s'agit là que d'un des nombreux problèmes qui se posent si on utilise la composante dépenses fiscales.

Mr. Foster: Obviously, there is leakage that you will never be able to direct as well as you can a grant system. What is the attraction for the Ontario government? Is the attraction

Mr. Foster: Il est évident qu'il y a là une perte qu'il sera impossible de canaliser aussi bien qu'avec un système de subventions. Qu'est-ce qui attire le gouvernement de l'Onta-

[Texte]

because you are able to sort of slide the money under the table to the farmer in lower interest rates so it will not look like a grant?

Mr. Séguin: I must admit there is some hidden appeal for the farm groups. If it is in the tax system, according to some farm groups, it is more difficult to, let us say, take away than a straight grant program. A grant program can be, as seen in the expenditure accounts, open to criticism, reduced, manipulated in some way, as required by the budget. There is also the feeling it may be a way of attracting private capital back into agriculture in a different form.

Again, it is an innovative program. You are talking essentially of an experimental program. You may run into the success they had in the States with the industrial development bonds. You may also run into the problems they have had in trying to cap them.

Mr. Foster: Under the present system of the Farm Credit Corporation—I assume it is about the same with the Ontario government programs. Essentially, those programs do not really cost the government anything, apart from the administration and some losses. However, under an agri-bond program you have a direct tax expenditure. So in any event, that is viewed as reasonable.

Mr. Séguin: In the case of our Ontario Farm Adjustment Assistance Program, which you mentioned earlier, we do have direct expenditures on interest subsidies on operating loans. We also have a loan guarantee which, if the guarantee is called, we have to spend money on.

On the Beginning Farm Assistance Program—we co-operate with the federal Farm Credit Corporation on this program—we have interest subsidies on long term loans for a period of five years. The first five years of that program should cost the Government of Ontario about \$135 million. This is an expenditure the Government of Ontario has accepted. Now, this is where I . . .

Mr. Foster: How much is the interest rate brought down on that program?

Mr. Séguin: It is a maximum of five points to a floor of eight.

Mr. Foster: From your provincial borrowing . . . ?

Mr. Séguin: Correct. We have worked with the Farm Credit Corporation and we have also worked with the major lending institutions, particularly where they were not willing to provide, let us say, the length of term that we would like to see in there. We would like a five-year minimum. The program

[Traduction]

rio? Est-ce parce que vous pouvez plus ou moins glisser de l'argent sous la table à l'agriculteur en le faisant profiter d'un taux d'intérêt inférieur sans que cela ressemble trop à une subvention?

M. Séguin: Je dois reconnaître que la chose semble séduire, je ne sais trop pourquoi, les milieux agricoles. Si cela fait partie du régime fiscal, à en croire certains milieux agricoles, il est plus difficile d'y mettre un terme que s'il s'agit, mettons, d'un programme de subventions pur et simple. Un programme de subventions, et les comptes de dépenses le montrent fort bien, peut facilement être critiqué, amputé, manipulé d'une façon ou d'une autre, selon les impératifs budgétaires. Il y a également le sentiment qu'il pourrait s'agir d'une façon de faire revenir les capitaux privés à l'agriculture, mais sous une forme différente.

Mais une fois encore, il s'agit d'un programme innovateur. Nous parlons essentiellement ici d'un programme expérimental. Ce programme pourrait fort bien réussir aussi bien que le programme américain d'obligations au développement industriel. En revanche, vous pourriez également connaître les mêmes problèmes que les Américains lorsqu'ils ont essayé d'endiguer la marée.

M. Foster: Dans le système actuel, avec la Société du crédit agricole . . . j'imagine que c'est à peu près la même chose pour les programmes ontariens. En fait, ces programmes ne coûtent pas grand-chose au gouvernement, exception faite des frais d'administration et de certaines pertes. En revanche, avec un programme d'agro-obligations, il y a une dépense fiscale directe. Quoi qu'il en soit, c'est une dépense qui est considérée comme raisonnable.

M. Séguin: Dans le cas de notre programme provincial d'assistance à l'ajustement agricole, dont vous avez d'ailleurs parlé, nous avons effectivement des dépenses fiscales directes, en ce sens que nous subventionnons les taux d'intérêt portés par les prêts destinés à l'exploitation. Nous garantissons également ces prêts et nous devons donc, dans certains cas, dépenser l'argent pour honorer ces garanties.

Pour ce qui est du programme d'assistance aux nouveaux agriculteurs, et nous coopérons avec la Société fédérale du crédit agricole dans ce domaine, nous subventionnons les taux d'intérêt portés par les prêts à long terme pendant cinq ans. Les cinq premières années du programme devraient coûter environ 135 millions de dollars au gouvernement de l'Ontario, et c'est une dépense que le gouvernement provincial a acceptée. Cela dit, c'est là que je . . .

M. Foster: Ce programme permet de réduire de combien les taux d'intérêt?

M. Séguin: D'un maximum de cinq points, jusqu'à un taux plancher de huit.

M. Foster: À même les emprunts provinciaux . . . ?

M. Séguin: C'est cela. Nous avons établi la formule de concert avec la Société du crédit agricole et nous avons également travaillé avec les principales institutions financières, surtout dans les cas où ces dernières hésitaient à consentir des prêts pour la durée que nous aurions souhaitée. Nous aimons

[Text]

was developed for the purposes of bringing a pool of new farmers into a system in those early years.

Mr. Foster: How much does that cost you per year?

Mr. Séguin: We are looking at an interest subsidy program of \$9 million, then \$18 million, building up as each new wave of farmers comes up. We are still subsidizing the previous waves, but after five years the first series of entrants falls out and should be on its own legs.

Mr. Foster: Would the Ontario government be willing to do this on a broad base or would it just be the targeting of the new entrants into agriculture or the ones in financial difficulty?

Mr. Séguin: Again, as I said, the targeting is important. If we have this program in place and bring in agri-bonds for beginning farmers, we could roll this program over, as desired. If not, if we decide to target to another group, we may keep this one in place and bring in something else. There is also the group that has been left out of the discussions. These are farmers who are doing reasonably well. They may not be in financial difficulty or not new. Maybe they wish to see their tax dollars go to their benefit. That would be another group we would have to look at.

Mr. Foster: Is the Ontario government considering targeting people in the red meat industry and certain grain industries and so on, where they do not have administered prices? In other words, they are more hard pressed than other sectors, such as the feather industry and the milk industry.

Mr. Séguin: It would be quite difficult to break down targeting by commodity, though we do do it in, let us say, special programs. We have brought into creation a Red Meat Stabilization Program designed to improve the productivity and competitiveness of our provincial red meat sector.

Mr. Fraleigh: I will correct that. We brought in a beef and sheep program, not a red meat program.

• 2130

Mr. Séguin: I stand corrected. It is called red meat. But as the member has mentioned, it refers strictly to beef and sheep producers in the Province of Ontario.

Mr. Foster: That was very good. You woke up Mr. Fraleigh.

Mr. Séguin: We have also, through our Ontario Farm Adjustment Assistance Program . . . it covers almost every group, as you would suspect. Most of the people on the program go on those commodities where there are no adminis-

[Translation]

rions un minimum de cinq ans. Le programme a été élaboré afin de permettre à toute une série de nouveaux agriculteurs d'entrer dans le système pendant les toutes premières années.

M. Foster: Combien cela vous coûte-t-il par an?

M. Séguin: Le programme de subvention des taux d'intérêt nous coûte environ 9 millions de dollars, et ce chiffre passe à 18 millions de dollars, en ce sens qu'il augmente chaque fois qu'une nouvelle vague d'agriculteurs y a recours. Nous sommes encore en train de subventionner les premières vagues, mais après cinq ans, la première série de bénéficiaires sortira du programme et devrait, à ce moment, être financièrement autonome.

M. Foster: Le gouvernement ontarien serait-il disposé à travailler à plus grande envergure, ou préfère-t-il se limiter aux nouveaux agriculteurs et aux agriculteurs qui ont des difficultés financières?

M. Séguin: Encore une fois, je le répète, la cible est importante. Si nous avions un programme de ce genre, si les agro-obligations permettaient d'aider les nouveaux agriculteurs, nous pourrions, si nous le voulions, mettre ce programme en sommeil, ou encore, si nous décidions d'en faire profiter un autre groupe, nous pourrions le conserver et imaginer autre chose. Mais il y a un groupe encore dont on ne parle jamais, ce sont les agriculteurs qui s'en sortent relativement bien. Ce sont des agriculteurs qui n'ont peut-être pas de problèmes financiers ou des agriculteurs de plus longue date. Peut-être préféreraient-ils que l'argent de leurs impôts leur profite plus directement. Il s'agirait donc d'un autre groupe dont il faudrait étudier le cas.

M. Foster: Le gouvernement de l'Ontario envisage-t-il d'aider les gens de l'industrie de la viande de boucherie, voire certains groupes de céréaliculteurs, dont les prix échappent à l'emprise des régies? En d'autres termes, ce sont des groupes qui sont davantage sollicités que les autres secteurs, comme celui de la volaille et du lait.

M. Séguin: Il serait assez difficile de diviser la cible selon les catégories de produits, même si nous le faisons déjà dans le cadre de certains programmes spéciaux. Nous avons en effet créé un programme de stabilisation du prix de la viande rouge qui a précisément pour but de rendre ce secteur de notre industrie plus productif et plus concurrentiel.

M. Fraleigh: Permettez-moi de rectifier: ce programme n'est pas limité à la viande rouge, il vise le boeuf et le mouton.

M. Séguin: Vous avez raison, mais on l'appelle le programme de la viande rouge. Mais, comme l'a signalé le député, il vise exclusivement les producteurs de viande de boeuf et de mouton dans la province de l'Ontario.

M. Foster: C'est parfait, vous avez réveillé M. Fraleigh.

M. Séguin: Nous avons également, dans le cadre de notre programme d'assistance à l'ajustement agricole . . . C'est un programme qui couvre pratiquement tous les groupes, comme vous l'imaginez sans doute. La plupart des gens qui font partie du programme travaillent dans les produits dont les prix ne

[Texte]

tered prices, and they are more sensitive to the financial conditions within agriculture.

Mr. Warner: I have some questions concerning the attitude toward capital gains. You mentioned in your introductory remarks that this was really a secondary issue, secondary to both section 31 and agri-bonds. I was wondering what your feeling is as to what would be a reasonable pension for farmers.

Mr. Séguin: You have given us quite a difficult question. I would like to say we do not have a position on that. I guess we have never examined what should be a proper level for farmers, recognizing that farmers do use their asset base as a way of providing retirement income. It has been brought to the fore in the last couple of years that this has not always been so successful, particularly when farm asset prices are dropping.

The institution of the 1984 budget of using the RRSP is a welcome initiative. Other initiatives could be used. I think mention was made earlier of continually enhancing it.

What we are looking at here I guess is how to define the problem. If you focus only on farm land, are you creating a next series of problems? In the case of where you make a decision on section 31, you could be exacerbating the problem with what we perceive as, quote, the speculative component here. People keep abusing of the system, far beyond its intent.

Unfortunately, I cannot answer your question straightforwardly on whether we have decided there is a proper level.

Mr. Warner: To continue, I think you would recognize most farming operations are operated by more than one person. In many cases the man and wife have actually formed registered partnerships, and certainly both of them are full-time employees and have worked very hard and very long hours and reinvested a fairly high portion of their income to create the asset they finally arrive at when they are going to sell it and hopefully provide a suitable retirement pension.

You are not alone. There are other groups that take the same sort of attitude, and I am quite concerned about it. I would think people in your department at retirement age are looking at a pension of, I do not know, \$30,000 or more. I feel when you say, considering the average assets, maybe \$500,000 or in that range, after they take this money and they are going to provide a pension for what should be the reward for at least two people, and sometimes more than that . . . I do not think you are being entirely fair. I think if you paused for a moment and reflected about people who do have pensions and who have worked for them and what they expect at retirement, I somehow feel your attitude here is that you would deny farmers that.

[Traduction]

sont pas réglementés et ils sont donc davantage vulnérables à la conjoncture financière.

M. Warner: J'aurais quelques questions à poser à propos de votre attitude pour ce qui est des gains en capital. Vous avez dit dans votre introduction qu'il s'agissait en fait d'un problème secondaire par rapport à l'article 31 et aux agro-obligations. À votre avis, comment concevez-vous une pension qui soit raisonnable pour les agriculteurs?

M. Séguin: Voilà une question qui n'est pas facile. Je préférerais vous répondre que nous n'avons pas arrêté de position à ce sujet. J'imagine que nous n'avons jamais vraiment examiné la chose, que nous ne nous sommes jamais demandé quel est le niveau qui devrait être considéré comme raisonnable pour les agriculteurs, partant du principe que ces derniers utilisent leur capital investi pour financer leur retraite. Mais depuis un ou deux ans, on s'est rendu compte que cette approche ne donnait pas toujours les résultats escomptés, surtout pendant les périodes de fléchissement du prix des exploitations agricoles.

Le budget de 1984, qui permettait l'utilisation des REÉR, fut à cet égard le bienvenu. Mais d'autres initiatives encore pourraient être utilisées, et on a, je crois, déjà mentionné le fait qu'il fallait continuer à améliorer la situation.

Je dirais qu'il s'agit en substance d'une définition du problème. Si vous ne tenez compte que des terres agricoles, est-ce que vous ne créerez pas d'autres problèmes? Si vous prenez une décision en fonction de l'article 31, vous pourriez fort bien exacerber le problème de l'élément «spéculation», comme nous le percevons nous-mêmes. Les gens abusent sans cesse du système, faisant fi de son intention initiale.

Je ne puis malheureusement vous donner de réponse précise, nous n'avons pas décidé qu'il devait y avoir un niveau approprié.

M. Warner: Dans la même veine, vous admettrez, je crois, que la plupart des entreprises agricoles sont exploitées par plusieurs personnes. Très souvent, c'est le mari et la femme qui sont en association, dûment enregistrée, l'un et l'autre sont des employés à plein temps, l'un et l'autre travaillent de longues heures et tous deux réinvestissent une partie très importante de leurs revenus pour constituer leur avoir, qu'ils finissent par vendre en espérant en obtenir un revenu adéquat à la retraite.

Vous n'êtes pas tout seul. Il y a d'autres groupes encore qui ont la même attitude, et je dois vous avouer que cela m'inquiète. Il y a, j'imagine, dans votre ministère, des gens qui, à la retraite, peuvent compter sur un revenu de l'ordre de, quoi, 30,000\$ admettons? J'ai le sentiment que lorsque vous dites qu'étant donné la moyenne des avoirs agricoles, un demi-million de dollars par là, après avoir touché cet argent, les agriculteurs comptent obtenir une pension qui est pour eux et pour leur conjoint la récompense, parfois même plus . . . Je ne pense pas que vous soyez très équitable lorsque vous dites cela. Si vous y aviez réfléchi un instant, si vous aviez pensé aux gens qui ont une pension, qui ont travaillé pour leur pension et qui s'attendent à toucher quelque chose à leur retraite, en fait, votre attitude, pour moi, revient à dire que vous refusez le même privilège aux agriculteurs.

[Text]

Just on your capital gains situation, where you feel the speculative element may become undesirable, perhaps we could address that as well by looking at capital gains in a broader component. Would you be more comfortable, then, if perhaps we would consider the elimination of capital gains altogether?

Mr. Séguin: I see the point you are trying to make. Maybe it is too strict to my interpretation. But you also have to recognize that by focussing on farm land you are denying maybe capital gains that would be in from quota, buildings, other assets a farmer may have.

• 2135

You are addressing certain groups of farmers who, let us say, are land-rich versus others that are land-poor. I am not sure that was intentional. I can see the point, and I agree that farmers without any other way of providing for their retirement have this opportunity.

I guess the other point being made is the benefit of removing capital gains on farm land, providing a flow of money to the retiring farmer. But what about the new farmer coming in? Will there be some sort of trade-off for him?

Mr. Warner: I would think that the new farmer coming in may have a greater likelihood of striking a deal with the retiring farmer if the retiring farmer does not have to pay taxes at the time of sale. Obviously, the new farmer is going to be coming in with a downpayment and not the entire cash price. If that is the case, any type of tax at the time of sale is going to be a hindrance for the new farmer.

Mr. Séguin: Agreed. But it is also difficult to ensure that some of those gains will be passed on to new-generation farmers.

You may also want to address, in this handling of capital gains, the method of payment. If my memory serves me correctly, the farmer is allowed to put it into a fund and average it out over five years.

All of these questions are up for discussion. I guess we are examining two issues. I do not mean to downplay flippantly the capital gains issue, but the focusing of these two is primary. The capital gains issues certainly is important, and it should be examined within the light of all farm assets.

The Chairman: After all, land is the only capital asset that pays an annual capital levee in terms of taxes to its municipality or province. Why should landowners pay a further capital tax on the transfer or sale of that capital property?

[Translation]

Prenez simplement le cas des gains en capital: selon vous, la composante spéculation pourrait devenir indésirable, et peut-être devrions-nous nous attaquer au problème également en envisageant les gains en capital dans une perspective plus large. Vous sentiriez-vous plus à l'aise si nous envisagions purement et simplement l'élimination de l'impôt frappant les gains en capital?

M. Séguin: Je vois où vous voulez en venir. Peut-être est-ce trop rigoureux pour ma propre interprétation, mais vous devez également admettre qu'en vous concentrant sur les terres agricoles, vous fermez peut-être les yeux sur les gains en capital provenant des contingentements, des bâtiments et des autres biens d'enregistrement de l'agriculteur.

Vous prenez pour cible certains groupes d'agriculteurs qui, mettons, sont riches par leurs terres, par opposition à d'autres, qui sont plus pauvres du point de vue de leurs terres. Je ne sais pas si c'était intentionnel. Je vois où vous voulez en venir, et je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faudrait effectivement en donner le moyen aux agriculteurs qui, sinon, n'ont pas la possibilité de pourvoir à leur retraite.

Vous avez également parlé de l'avantage qu'il y aurait à éliminer l'impôt sur les gains en capital frappant les terres agricoles, ce qui donnerait davantage d'argent à l'agriculteur au moment de sa retraite. Mais que faites-vous pour celui qui se lance dans l'agriculture? Y aura-t-il un genre de compensation pour lui?

M. Warner: Je pense que dans le cas de celui qui se lance dans l'agriculture, il aura, selon toute vraisemblance, davantage la possibilité de conclure un marché avec le fermier qui prend sa retraite si celui-ci n'a pas à payer d'impôt au moment de la vente. Il est évident que le nouveau venu va lui payer une partie, mais non pas la totalité, du prix demandé. À ce moment-là, tout impôt exigible au moment de la vente va constituer un obstacle pour l'agriculteur débutant.

Mr. Séguin: D'accord. Mais il est tout aussi difficile de faire en sorte qu'une partie de ce gain va bénéficier à la nouvelle génération d'agriculteurs.

Vous voudrez peut-être aussi aborder la question du mode de paiement lorsque vous parlez du gain en capital. Si je me souviens bien, l'agriculteur peut verser le produit de la vente à un régime et bénéficier d'un étalement sur cinq ans.

Toutes ces questions sont à l'ordre du jour. Nous en examinons deux. Je ne veux pas minimiser d'une façon trop flagrante la question du gain en capital, mais pour moi, ce sont ces deux-là qui sont prioritaires. Il est certain que le gain en capital a son importance, et qu'il devrait être analysé dans le contexte de tous les avoirs d'une exploitation agricole.

Le président: Après tout, la terre est le seul bien qui soit assujetti à une taxe annuelle, qui est l'impôt foncier payé à la municipalité ou à la province. Pourquoi un propriétaire immobilier ou foncier devrait-il payer un autre impôt encore au moment où il cède ou il vend son bien?

[Texte]

Mr. Séguin: I am not sure I follow you, Mr. Chairman.

The Chairman: Every landowner I know pays real estate taxes every year. Most of the benefit of that real estate tax accrues to such things as recreation and education; has nothing to do with the maintainence or quality of the land. Why should landowners, having sold their property, pay a further tax? I mean, where is the justification of it in the first place?

Mr. Paul Poyntz (Senior Policy Advisor, Ontario Ministry of Agriculture and Food): I guess one factor is that the farmers feel they should be paying their fair share of taxes across the board.

The Chairman: Do you know any farmers that think they should pay a capital gains tax?

Mr. Poyntz: Well, for example, when we had our property tax . . .

The Chairman: I mean, I have not heard of one yet. Maybe you can give me a list of farmers who think they should pay capital gains taxes. Could you supply that for us? Our committee would be interested.

Mr. Poyntz: When we had our property tax rebate discussion, the farmers did come back to us and say they did not want the full amount of the rebate we had proposed.

The Chairman: Did they now? Did they now? Mr. Warner, carry on.

Mr. Fraleigh: They did not want to lose control of the land; that was the concern expressed by the farmers in Ontario. It has nothing to do with the tax problem. It was simply that they wanted to make sure they maintained control of their land.

Mr. Poyntz: That is quite correct.

The Chairman: I just asked you, do you have farmers that want to pay capital gains tax? If you have, I would like a list of them. I have not run into one yet, but maybe you have. And secondly, have you any farmers who can justify capital gains tax on land, bearing in mind they already pay an annual capital tax for the maintenance of their land in the first place?

Mr. Séguin: Oh, I think you will agree that probably very few people like to pay capital gains on any asset. I guess it is the case of almost any business owning land. The land is where the opportunities are for revenue enhancing, whether it is in the city or outside. Now, if you decide that farmers, because of the nature of the business, should not pay, then you are discriminating against various businesses. I guess it is the decision of the government.

[Traduction]

M. Séguin: Je ne pense pas vous suivre très bien, monsieur le président.

Le président: Tous les propriétaires fonciers que je connais paient un impôt foncier tous les ans. Le plus clair de cet impôt foncier est dépensé par le gouvernement, notamment pour les loisirs et l'instruction publique, mais jamais pour assurer l'intégrité de la terre. Pourquoi un propriétaire foncier, lorsqu'il vend son bien, devrait-il payer encore un impôt? Comment peut-on justifier cela?

M. Paul Poyntz (premier conseiller en politique, ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation): J'imagine que cela tient en partie au fait que les agriculteurs ont le sentiment qu'ils doivent payer leur juste part de taxes et d'impôts en général.

Le président: Connaissez-vous un agriculteur qui soit d'accord pour payer un impôt sur ses gains en capital?

M. Poyntz: Écoutez, lorsque notre propre régime de taxe foncière . . .

Le président: Je veux dire par là que moi, je n'en connais pas. Peut-être pourriez-vous me donner une liste d'agriculteurs qui, effectivement, ont le sentiment qu'ils doivent payer un impôt sur leurs gains en capital. En auriez-vous une? Cela nous intéresserait.

M. Poyntz: Lorsque nous discutions de notre formule d'abattement des taxes foncières, des agriculteurs étaient venus nous trouver pour nous dire qu'ils ne voulaient pas d'un abattement aussi important que celui que nous avions proposé.

Le président: Et maintenant, et maintenant? Continuez, monsieur Warner.

M. Fraleigh: Ils ne voulaient pas que le contrôle de la terre leur échappe, c'est cela qui inquiétait les agriculteurs ontariens. Cela n'avait rien à voir avec le problème fiscal. Ils voulaient simplement être sûrs de pouvoir conserver le contrôle de leurs terres.

M. Poyntz: C'est tout à fait exact.

Le président: Mais je vous ai demandé si vous connaissiez des agriculteurs qui voulaient vraiment payer un impôt sur les gains en capital. Si vous en connaissez, j'aimerais bien en avoir une liste. Je n'en ai encore rencontré aucun, mais ce n'est peut-être pas votre cas. En second lieu, y a-t-il des agriculteurs qui pourraient justifier l'impôt sur les gains en capital frappant les terres, étant bien entendu que ces gens paient déjà tous les ans un impôt destiné à leur permettre de conserver l'intégrité de leurs terres?

M. Séguin: J'imagine que, et vous serez d'accord avec moi, il y a très peu de gens, sans doute, qui aiment payer un impôt sur un gain en capital, quel qu'il soit. J'imagine que c'est le cas pour à peu près toutes les entreprises à caractère foncier. C'est la propriété foncière qui permet le mieux d'augmenter la valeur de son capital, que ce soit en ville ou à la campagne. Évidemment, si vous décidez que les agriculteurs devraient échapper à cet impôt en raison de la nature même de leur entreprise, vous faites de la discrimination à l'endroit des autres secteurs d'activités. Mais j'imagine que c'est une décision qui n'appartient qu'au gouvernement.

[Text]

• 2140

Mr. Warner: You appear to be much more comfortable with capital gains if it is eliminated universally. This would solve a lot of the concerns and problems you have with removal of capital gains tax only on land.

Mr. Séguin: There are some difficulties with removal only on land. I could not say we would be comfortable completely, because unfortunately we have not given this as substantial thought as we have some of these other issues. For a point of view, though, we have not discussed this item with our colleagues at the treasury, who might come up with very substantial concerns about the impact both on the federal treasury and on their provincial revenues. So they would have their own concerns being placed in front of us.

The Chairman: Mr. Althouse, I think, is next.

Mr. Althouse: I wonder if the witnesses could tell us what was the impetus, or who initiated their appearance before this committee. Was it the suggestion of the Minister of Agriculture and Food? Were they asked to come, or did they volunteer to come?

Mr. Séguin: On both accounts, I guess. The Minister of Agriculture and Food, the Hon. Philip Andrewes, suggested a way to present the report before the committee, to have it seen and read. We would actually meet before the committee. We were volunteered to provide the information to the committee. We are the two, I guess, senior people within the ministry who have dealt with this issue on and off for the last couple of years, both within the ministry and with other ministries of the Government of Ontario.

Mr. Althouse: The Minister did not wish to come himself, then.

Mr. Séguin: I do not know if he did not wish to; I do not think he was able to. As a new Minister he is having a substantial learning process with meeting various groups. I do not think his time permitted, within the short timeframe of the committee, to adjust his schedule.

Mr. Althouse: In the back of one of the presentations is sort of a summary, which begins with a letter from your Minister to the federal Minister of Finance. The back of that set of sheets are a list of farm losses as pulled out of *The Globe and Mail*. In that, it seems to indicate that of those 21,519 persons with gross incomes of \$30,000 or more who are able to reduce their tax bill to nothing, some 917 of that 21,519 were farmers, or something less than 5%. What are we supposed to take from that?

Mr. Poyntz: I think it was an attempt to put the concern that a great many people have about section 31 and the changes or possibilities of repeal or changing the limit. One of the major concerns is that unlimited losses will be provided to certain groups of people. I think one of the concerns we are getting from the farm community is that they want to be equitably treated: they want this issue to be put into a context,

[Translation]

M. Warner: Vous sembleriez être beaucoup plus à l'aise si l'impôt sur le gain en capital était purement et simplement éliminé. Cela vous conviendrait bien plus que l'élimination du seul impôt sur les gains en capital frappant la propriété foncière.

M. Séguin: En effet, cette formule poserait certains problèmes. Je n'irai pas jusqu'à dire que nous nous sentirions parfaitement à l'aise, parce que, malheureusement, nous n'avons pas étudié la chose d'autant près que les deux autres éléments. Nous n'en avons pas discuté avec nos collègues du Trésor, lesquels pourraient fort bien avoir beaucoup de réticences en raison des répercussions d'une telle formule sur le Trésor fédéral, comme provincial d'ailleurs. Si nous en discutions avec eux, ils pourraient nous faire valoir leurs inquiétudes à ce sujet.

Le président: Je pense que M. Althouse est le suivant.

M. Althouse: J'aimerais demander aux témoins ce qui a motivé leur comparution devant nous. Est-ce une initiative du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation? Lorsqu'ils ont demandé à comparaître, l'ont-ils fait de leur libre arbitre?

M. Séguin: Il y a un peu des deux, dirais-je. Le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, l'honorable Philip Andrewes, avait proposé une façon de soumettre notre rapport au Comité afin qu'il soit vu et lu. Il avait préconisé une comparution, et nous avons été priés de nous porter volontaires pour aller renseigner le Comité. Nous sommes, je crois, les deux hauts fonctionnaires du ministère qui nous étions spécialisés occasionnellement dans ce dossier depuis un ou deux ans, tant du point de vue interne qu'en collaboration avec les autres ministères provinciaux.

M. Althouse: Mais le ministre ne souhaitait pas comparaître personnellement.

M. Séguin: Je ne sais pas s'il ne le souhaitait pas; je pense plutôt qu'il n'en aurait pas eu l'occasion. Il vient d'être nommé, il a beaucoup à apprendre de divers groupes, et je ne pense pas que son agenda lui aurait permis, compte tenu des échéances du Comité, de le faire.

M. Althouse: À la fin d'un des exposés se trouve un genre de résumé qui commence par une lettre adressée par votre ministre au ministre fédéral des Finances. Et au verso de ce document, on trouve une liste des pertes agricoles extraite du *Globe and Mail*. Cette liste semble vouloir dire que, parmi les 21,519 personnes ayant un revenu brut supérieur à 30,000\$ et qui réussissent à ne payer aucun impôt, 917 étaient des agriculteurs, soit moins de 5 p. 100. Que sommes-nous censés conclure de cela?

M. Poyntz: Nous avons essayé, je crois, de vous faire part du fait qu'enormément de gens ont des réserves à propos de l'article 31 et souhaitent qu'il soit abrogé ou que les plafonds soient modifiés. L'une des réserves qui revient le plus souvent est que certains groupes peuvent quasiment déduire des pertes illimitées. Les milieux agricoles nous ont dit, entre autres, qu'ils voulaient être traités de la même façon que tout le

[Texte]

an overall tax situation where we look at other industries and ask if there are possibilities for great reductions of other sources of income in other businesses. I think this kind of thing is simply to raise the suggestion that other areas also have ways of reducing their taxable income in this situation to zero. Perhaps it is not strictly a part-time farm problem, but a problem that can be addressed right across the board.

Mr. Althouse: Specifically, is there any evidence to show that these farmers on *The Globe and Mail* list are part-time farmers?

Mr. Poyntz: Not directly. Within the finance paper you will note that there are a couple of tables. They define full-time and part-time in a specific way, which is quite different from section 31. We would expect that many of these people would be considered full-time farmers but have, for example, investment income or something like that; so the centre of their occupation is in fact the farm, but they do have a substantial off-farm source of income. So they would be treated as full-time farmers and get the full loss deductions, and that is . . .

• 2145

Mr. Althouse: So realistically, given the limit of \$5,000 under section 31, these people are probably using investment tax credits and other options available to them to avoid paying tax?

Mr. Poyntz: That is right. It is extremely unlikely that these people would be constrained by section 31.

Mr. Althouse: Yes, too big . . .

Mr. Poyntz: It is too big an amount; exactly.

Mr. Althouse: I just wanted to make certain we understood why that was added to it.

You have made a number of statements about agri-bonds. You have suggested that there has to be a national cost-effective agri-bond program. It seems to me you are making the case that there would have to be some federal-provincial agreement as to how the losses or leakage from the program should be shared. Is the Province of Ontario prepared to permit the federal government to set out the rules and guidelines and simply take your share of the losses through leakage according to the percentage of the sharing of the income tax revenue, or does the province feel that it and the other nine provinces should be negotiating with the federal government to arrive at what type of agri-bond program is developed?

Mr. Séguin: I believe the latter is the case. If all provinces are going to share in the cost of the program, all provinces will probably want to have some say in how the program is both developed and implemented. There would be variations, and

[Traduction]

monde, qu'ils voulaient que le problème soit mis dans son contexte, dans le contexte de la situation fiscale globale, et que nous fassions la comparaison avec les autres secteurs d'entreprise, en nous demandant s'ils n'ont pas également la possibilité de réduire considérablement leurs sources de revenu de la sorte. Nous voulions, j'imagine, simplement vous faire valoir qu'il y a également d'autres secteurs qui peuvent réduire à zéro leur revenu imposable. Peut-être n'est-ce pas à proprement parler un problème pour les agriculteurs à mi-temps, mais c'est un problème qui peut être abordé dans un contexte général.

Mr. Althouse: Pour être plus précis, qu'est-ce qui prouve que ces agriculteurs dont parle le *Globe and Mail* font de l'agriculture à mi-temps?

Mr. Poyntz: Rien ne le prouve d'une façon directe. Dans le document relatif à la situation financière, vous remarquerez certains tableaux qui définissent d'une façon précise, mais très différente de l'article 31, l'agriculteur à plein temps et l'agriculteur à mi-temps. Selon nous, il y en a beaucoup qui pourraient être considérés comme des agriculteurs à plein temps, mais qui ont d'autres revenus, des revenus de placements par exemple, de sorte que même si l'agriculture est leur principale activité, ils ont néanmoins d'importantes sources de revenu non agricoles. Ces gens-là sont donc considérés comme des agriculteurs à plein temps et ils peuvent dès lors défaillir la totalité de leurs pertes, ce qui est . . .

Mr. Althouse: Si nous voulons donc être réalistes, étant donné le plafond de 5,000\$ prévu par l'article 31, il est vraisemblable que ces gens invoquent sans doute les crédits d'impôt aux placements, et tous les autres recours possibles, pour éviter d'avoir à payer des impôts.

Mr. Poyntz: C'est tout à fait exact. Il est fort peu vraisemblable que ces gens soient limités par l'article 31.

Mr. Althouse: En effet, c'est trop . . .

Mr. Poyntz: C'est un chiffre trop important, précisément.

Mr. Althouse: Je voulais avoir la certitude que nous sachions vraiment pourquoi cela avait été ajouté.

Vous avez mentionné à plusieurs reprises les agro-obligations, disant que le programme devrait être national et rentable. Vous semblez soutenir qu'il devrait y avoir accord entre le gouvernement fédéral et les provinces quant au partage des pertes attribuables au programme. La province de l'Ontario était disposée à permettre au gouvernement fédéral d'établir la réglementation et les directives, après quoi vous accepteriez votre part des pertes fiscales calculées d'après le pourcentage des recettes fiscales auxquelles vous avez droit, ou au contraire, la province estime-t-elle que le choix et l'élaboration du programme d'agro-obligations devraient être décidés après négociation entre le gouvernement fédéral et les dix provinces?

Mr. Séguin: Je dirais que ce serait plutôt la seconde formule. Si toutes les provinces doivent partager les frais du programme, elles voudront toutes sans doute aussi avoir leur mot à dire au niveau de l'élaboration et de l'implantation de ce

[Text]

there will be need for negotiation. I do not think there is any province that would be willing to say, here take the money and run with it. There would be, I guess, a role for the federal government to play in taking leadership, saying, let us have a uniform program, with maybe some variations between provinces. But let the provinces agree to it. It is a difficult task; I do not deny it.

Mr. Althouse: So when this committee makes its recommendation to the Minister of Finance through the House, as we are instructed to do, we will have to be cognizant of the fact that this will only be the beginning process, that the provinces will have their go at it, and the Minister will then have to decide after that set of negotiations whether to implement it or not. Is that how you see the process working?

Mr. Séguin: You could see that process. It does not necessarily have to be an extremely slow one. I would hope there would be some sort of consultation between the two levels of government about how the program was to be handled; the cost of the program, federally and provincially. And, let us say in the case of agri-bonds and a direct subsidy approach, who would get the benefit? What group of farmers would be, let us say, singled out if any group of farmers would be singled out?

Mr. Althouse: Would this be done at a finance ministers' meeting, an agriculture ministers' meeting, or a first ministers' meeting?

Mr. Séguin: Because it crosses both jurisdictions, you would probably have to bring in both groups; and this has been a difficult thing within the Province of Ontario to bring both our treasury colleagues and agriculture colleagues both aware of the concerns within agriculture and aware of the concerns within the treasury and the various difficulties between the two groups. Either as a direct subsidy approach or a tax expenditure approach it crosses through jurisdictions. It is difficult; I cannot deny it.

Mr. Althouse: There were some tables presented along with your agri-bond material. You discuss cost-effective agri-bonds. I am not sure I follow all of what the tables are telling me on this paper on agri-bonds—page 12, table 5(a), if you can find that. You were talking in that table about \$1 billion worth of agri-bonds, a single issue at 8% for 5 years, versus a conventional bond at 13%. What is the total cost in tax foregone? Is it \$360 million, or do we do some addition to arrive at the total? What is the total cost in foregone revenue?

[Translation]

programme. En effet, il y aurait des variations, d'où la nécessité de négocier. Je pense qu'aucune province ne serait disposée à dire: voilà, prenez l'argent et débrouillez-vous. J'imagine aussi que le gouvernement fédéral aurait un rôle à jouer, en ce sens qu'il devrait prendre l'initiative en préconisant un programme uniforme, assorti peut-être de quelques variations selon les provinces. Mais il faut que les provinces y consentent. Ce n'est pas facile à faire, je ne le nie pas.

M. Althouse: Dès lors, lorsque le Comité soumettra ses recommandations au ministre des Finances, par l'entremise de la Chambre des communes, comme nous avons reçu le mandat de le faire, nous devrons tenir compte du fait qu'il ne s'agira que d'un premier pas, que les provinces auront leur mot à dire, et le ministre devra dès lors décider, après négociation, d'aller ou non de l'avant. Est-ce comme cela que vous voyez les choses?

M. Séguin: On pourrait effectivement procéder ainsi, mais le processus ne sera pas nécessairement d'une lenteur extrême. J'aurais espéré une manière de consultation entre les deux paliers de gouvernement à propos de l'implantation du programme, à propos également du coût de ce programme pour le gouvernement fédéral et pour la province. Et, à supposer qu'il y ait effectivement un programme d'agro-obligations et une formule de subventions directes, qui en profiterait? Quel serait le groupe d'agriculteurs choisi pour cible, à supposer qu'il y en ait un en particulier?

M. Althouse: Faudrait-il le faire à l'occasion d'une réunion des ministres des Finances, d'une réunion des ministres de l'Agriculture et d'une réunion des premiers ministres?

M. Séguin: Étant donné que divers secteurs de compétence sont parties prenantes, il faudrait probablement travailler aux deux paliers. En Ontario, nous avons toujours eu du mal à faire valoir à la fois à nos collègues du Trésor et à nos collègues de l'Agriculture les problèmes respectifs de l'agriculture et du Trésor et à aplatiser les divergences entre les deux groupes. Qu'il s'agisse d'une subvention directe ou d'une dépense fiscale, les deux secteurs de compétence sont en cause, ce qui pose des problèmes, je ne le nie pas.

M. Althouse: Votre document consacré aux agro-obligations s'accompagne de quelques tableaux. Vous parlez d'un programme d'agro-obligations qui soit rentable, mais je ne comprends pas très bien tous les tableaux que vous nous montrez, en particulier le tableau 5a) de la page 12, si vous parvenez à le trouver. Vous y parlez d'un milliard de dollars d'agro-obligations, d'une seule émission à 8 p. 100 pour cinq ans, comparée à une obligation classique portant 13 p. 100. A combien s'élèvent au total les pertes fiscales? S'agit-il de 360 millions de dollars, ou faut-il ajouter plusieurs éléments pour arriver à ce chiffre? Qu'en coûterait-il en tout au Trésor?

Mr. Séguin: In the case of number one, the tax exempt bond, where the interest is not even taxed at all, accumulated over the five years, you are talking, 60, 60, 60 . . .

Mr. Althouse: You are carrying five types, or five variations.

M. Séguin: Dans le premier exemple, celui de l'obligation exonérée, dont l'intérêt, donc, n'est pas imposable, après cinq ans, il s'agit de 60, 60, 60 . . .

M. Althouse: Mais il y a cinq variantes, cinq catégories.

[Texte]

Mr. Séguin: What we presented here was for the Ministers of agriculture to examine what could be done, but also be aware of the costs of the program. At the time we presented the paper, very little had been done. This is an expensive program, and let us not fool ourselves. It is an expensive program; it is going to cost money. It can cost money either through the treasury, through tax expenditures, or through the treasury in direct grants. At this time we are looking at it through the tax expenditure system. If you go from year one and add across you get the total cost over five years. Page 13 gives you a feel for the increasing costs; if you keep putting more and more money up for agri-bonds you add another issue of \$5 billion, another issue of \$1 billion. As in the case of the industrial development bonds in the States, as probably some members have found out, you can quickly get into an extremely expensive program that could flush out a lot of current capital. These are decisions that will have to be made. How far do you go? How much do you target?

Mr. Althouse: Some of the examples that you have shown would be provincially initiated because it is only provincial tax credits.

Mr. Séguin: If we did that. Of course, we would only have to show it to our treasurer to give him some concern about the cost of the program, as any other provincial treasurer would be concerned.

Mr. Althouse: So the full provincial tax credit type of bond with a billion dollars issued would cost the treasury of Ontario about \$360 million.

Mr. Séguin: If it was paid at maturity, yes—if you wrote it off at that time.

Mr. Althouse: Okay, I think I understand the intent of the table now. Thank you.

The Chairman: Mr. Fraleigh.

Mr. Fraleigh: Mr. Chairman, I do not think I have a lot to add. I would have to say that I am disappointed—and I want to make that point—that the largest province in this country came to this meeting, which I consider to be of vital interest to the farm sector, with a pile of paper that is going to take me tomorrow to read, if I had the time tomorrow and I do not, without any specific proposals to lay before this committee on what should be done, and the tax implications, the losses and the gains. I would have to say that as a resident of the Province of Ontario I am somewhat disappointed. I do not have anything further, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am trying to sort my way through and find out which group it is, Mr. Chairman.

[Traduction]

M. Séguin: Nous avions assemblé ce document à l'intention des ministres de l'Agriculture, pour leur montrer ce qu'il était possible de faire, et pour leur montrer également ce que coûterait le programme. Au moment où nous avons soumis ce document, nous n'avions pas encore fait grand-chose. Il s'agit d'un programme très coûteux, ne nous leurrerons pas. C'est un programme qui va coûter de l'argent. Il peut coûter de l'argent au Trésor, il peut coûter de l'argent en dépenses fiscales, il peut également coûter de l'argent en subventions directes. Pour l'instant, nous examinons la chose sous l'angle des dépenses fiscales. Si vous partez de la première année, vous pouvez faire le total après cinq ans. La page 13 vous donne une idée de l'augmentation du coût. Si vous continuez à multiplier les agro-obligations, vous créez une autre émission de cinq milliards de dollars, et une autre encore d'un milliard de dollars. Comme dans le cas des obligations américaines au développement industriel—les députés s'en sont probablement déjà rendu compte—it est très facile d'arriver rapidement à un programme fort coûteux susceptible d'écouler un énorme capital existant déjà. Il y a donc des décisions à prendre: jusqu'où aller, quelle est la cible maximum?

M. Althouse: Certains des exemples que vous fournissez auraient une origine provinciale, en ce sens qu'il ne s'agirait que d'un crédit d'impôt provincial.

M. Séguin: Si nous l'avions fait, oui. Évidemment, il suffirait de montrer ce tableau à notre trésorier pour que le coût du programme lui donne des sueurs froides, comme il en donnerait à n'importe quel autre trésorier provincial.

M. Althouse: Par conséquent, une émission d'un milliard de dollars d'obligations assortie d'un crédit d'impôt provincial à 100 p. 100 coûterait environ 360 millions de dollars au Trésor de l'Ontario.

M. Séguin: Si le capital est payé à maturité, effectivement—s'il y a défalcation à ce moment-là.

M. Althouse: D'accord, je crois que je commence à comprendre vos intentions. Je vous remercie.

Le président: Monsieur Fraleigh.

M. Fraleigh: Monsieur le président, je ne pense pas avoir grand-chose à ajouter. Je dois néanmoins vous dire que je suis déçu—j'insiste—de ce que la plus grande province de notre pays ait envoyé des représentants à cette réunion—une réunion que je considère vitale pour les intérêts du secteur agricole—with une pile de documents dont la lecture me prendra toute la journée de demain, à condition que j'en aie le temps, et je ne l'ai pas, mais sans aucune proposition concrète à nous soumettre quant au choix à faire, quant aux répercussions fiscales, aux pertes et aux bénéfices. Je me dois de vous dire, moi qui suis ontarien, que je suis un peu déçu. Ce sera tout, monsieur le président.

Le président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'essaie de m'y retrouver, monsieur le président, j'essaie de savoir à qui nous avons affaire.

[Text]

I guess it is fair to categorize in a simple way your response to these issues as: section 31, yes; capital gains, no; and agri-bonds, maybe. Is that a reasonably accurate summation?

Mr. Séguin: To be very blunt about it, correct. We would have to point out there is substantial clarification needed on all these issues.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Of course. So Ontario is prepared to show they would share the revenue loss on section 31, obviously.

Mr. Séguin: Yes.

• 2155

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): With regard to capital gains, there was an indication you were not especially keen on it because you felt it would manifest itself in increased land prices over time. Is that the opinion of your people?

Mr. Séguin: It has been expressed to us as a serious concern that removal of capital gains could incite people to use farmland as a tax dodge, raising the value of farm land to new entrants and people willing to expand. If you could have some sort of controls placed on that, and I am open to suggestions, you may be able to avoid that problem.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Some people suggest that a vendor is building an allowance into the selling price to cover capital gains, and in these times removal of capital gains might result in a diminished land price. Do you see it that way?

Mr. Poyntz: There probably would be different motivations depending on the individual. People being people, many do tend to go for the maximum price they can get at the time, and sell it. There are certainly other considerations for some people. So I am not sure it would be a major consideration.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): A vendor obviously has to be concerned with what he is going to net out, what his bottom line is going to be. If he discovers he has no tax to pay or certainly less tax than he might have had, surely he could then afford to take less for his land.

Mr. Séguin: Maybe he could afford to do so. He may not do so, though, given the value of the land on the marketplace. If he can sell for more and not pay capital gains, why not take it?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Your figures show there is a stagnant period in land activity and that very little land is changing hands at all at the present, other than in distress situations.

Mr. Séguin: Both distress situations and what we term inter-generational transfers, farmer to son, are occurring.

[Translation]

Je pense qu'on peut facilement résumer d'une façon simple votre réaction: l'article 31, oui; les gains en capital, non; les agro-obligations, peut-être. Est-ce que ce résumé vous semble raisonnablement exact?

M. Séguin: Sans prendre de gants, exact. Nous devons toutefois signaler que ces trois éléments exigent d'être beaucoup mieux circonscrits.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Évidemment. L'Ontario est dès lors disposée, c'est évident, à accepter sa part des pertes fiscales dans le cas de l'article 31.

M. Séguin: En effet.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): En ce qui concerne les gains en capital, vous avez laissé entendre que vous n'étiez pas très chaud parce que, selon vous, cela entraînerait à la longue une augmentation du prix des terres agricoles. Est-ce bien l'avis des gens de chez vous?

M. Séguin: On nous a effectivement fait valoir avec inquiétude que l'élimination de cet impôt inciterait les gens à utiliser les terres agricoles comme abri fiscal et provoquerait donc une flambée des prix, au détriment des nouveaux agriculteurs et des agriculteurs soucieux de prendre de l'extension. Si vous parveniez à imposer certains contrôles, et je suis ouvert à toutes les suggestions à ce sujet, il serait peut-être possible d'éviter le problème.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): D'aucuns prétendent que le vendeur gonfle son prix de vente en fonction précisément de l'impôt qu'il aura à payer sur ces gains en capital et qu'à ce moment-là, l'élimination de cette disposition fiscale pourrait se traduire par une diminution du prix des terres agricoles. Est-ce votre avis?

M. Poyntz: Tout le monde n'a pas les mêmes motifs. L'homme étant ce qu'il est, il a souvent tendance à demander le prix maximum qu'il pourrait retirer de son bien lorsqu'il vend. Mais il y a certainement d'autres éléments qui entrent en jeu, de sorte que je ne sais pas vraiment s'il s'agirait d'un facteur important.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il est manifeste que le vendeur veut savoir quel sera le produit net de sa vente et déterminer son prix plancher. S'il se rend compte qu'il n'a pas d'impôts à payer ou moins d'impôts qu'auparavant, il est évident qu'il pourrait se permettre d'accepter une offre inférieure.

M. Séguin: Peut-être pourrait-il se le permettre, mais peut-être pas, compte tenu de la valeur de sa terre sur le marché. Mais s'il peut vendre plus cher sans payer d'impôt, pourquoi ne le ferait-il pas?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): D'après vos chiffres, il y aurait actuellement une période de stagnation dans le domaine foncier et très peu de transactions autres que celles attribuables à des cas d'urgence.

M. Séguin: Des cas d'urgence et ce que nous appelons les transferts d'une génération à l'autre, de père en fils.

[Texte]

I agree that land prices generally have either declined or stagnated and this reflects more than just the general economic activity within agriculture and dismal returns within some sectors of the agricultural community.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Perhaps Mr. Warner touched on this earlier, but if you had total abolition of capital gains right across the board on everything would that dispel the concern about increased land prices?

Mr. Séguin: Not really. In a sense it removes the focus on land prices alone, because it covers the whole question of possible tax abuse of any farm asset. The possibility still comes up that people would focus on primarily the one farm asset that seems to be the key, which is land.

What we are focusing on here is the definitional problems involved. If you remove it, where do you stop? If it is on farmland, how much farmland has to be farmed? And what kind of commodity is it? How close to the urban centre is it? If it is rented, does it still remove . . .

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): What I was suggesting was a simplistic thing, that if you simply removed all capital gains on all assets of any kind it would eliminate a focus on land as a shelter.

Mr. Séguin: Yes, it should minimize the focus.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): In the spirit of agri-bonds, will not any kind of readily available interest relief simply capitalize into a higher land price?

Mr. Séguin: You are exactly correct. This is a concern we have had. This is one of the problems with proposing any specific instrument; at what point do you start either dropping people off or bringing people into the program? If you target too tightly, the program may not be very useful. If you target too broadly, you run into the problems you just mentioned. It gets capitalized eventually into the price of the assets. If you, let us say, provide agri-bonds only for farmland, eventually people will bid up the price of farmland because they have access to cheaper capital. If it crosses all assets, they will bid up some of the assets across the board. If you charge it to very small groups of farmers, it is unlikely that they can bid up substantially the full run of assets.

[Traduction]

Je suis d'accord avec vous pour dire que le prix des terres a, d'une façon générale, diminué ou est resté stationnaire, ce qui traduit fort bien le niveau d'activités économiques générales dans l'agriculture et le rendement déplorable de certains secteurs agricoles.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Peut-être M. Warner en a-t-il déjà parlé, mais à supposer qu'on abolisse l'impôt frappant les gains en capital, quels qu'ils soient, cela ne dissiperait-il pas le malaise concernant l'augmentation du prix des terres?

Mr. Séguin: Pas vraiment. À certains égards, cela fait sortir le seul prix des terres du collimateur, en ce sens qu'il couvre toute la question des abus fiscaux toujours possibles dans le cas de biens à vocation agricole. Il reste néanmoins toujours possible que les gens concentrent leurs efforts sur le bien à vocation agricole le plus flagrant qui semble être l'élément essentiel, c'est-à-dire la terre.

Mais nous entrons ici dans le domaine des problèmes de définition. Si vous éliminez cette disposition, où vous arrêtez-vous? S'il s'agit des seules terres agricoles, dans quelle mesure ces terres agricoles doivent-elles être exploitées? De quel genre de produit agricole s'agit-il? A quelle distance d'un centre urbain ces terres sont-elles situées? Si elles sont louées, peuvent-elles néanmoins . . .

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): En fait, je vous proposais une formule un peu simpliste en disant que si on éliminait purement et simplement l'impôt sur les gains en capital, quels qu'ils soient, les gens seraient moins tentés de considérer la terre comme un abri fiscal.

Mr. Séguin: Effectivement, cela pourrait disperser l'attention.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Dans le contexte des agro-obligations, est-ce que n'importe quelle intervention rapide au niveau des taux d'intérêt n'aurait pas aussi pour effet de faire grimper le prix des terres?

Mr. Séguin: Vous avez parfaitement raison, et nous nous sommes nous-mêmes posé la question. Voilà effectivement l'un des problèmes qui se posent pour chaque vecteur: à quel moment ouvrez-vous ou fermez-vous le programme? Si la cible est trop restreinte, le programme ne sera pas très utile. Si elle est au contraire trop grande, vous avez le problème dont vous venez de parler. En fin de compte, il finit par y avoir capitalisation au niveau du prix du bien-fonds. À supposer que les agro-obligations soient limitées aux terres agricoles, les gens finiront par faire monter le prix des terres parce qu'ils pourront bénéficier d'une source de capitaux à meilleur compte. Si l'agro-obligation s'applique à tous les biens, la valeur de certains biens sera augmentée. Si l'agro-obligation est destinée à un nombre très restreint d'agriculteurs, il est peu probable que la valeur de tous les biens augmente considérablement.

• 2200

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Rather than the agri-bond concept, I wonder if there ought not to be some sort of debt adjustment procedure whereby debts could be set

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Plutôt que d'avoir un programme d'agro-obligations, je me demande s'il ne faut pas avoir un mécanisme de réajustement de la dette

[Text]

aside for a time. I guess, in a sense, agriculture right now is in a similar state to the international debt situation of a couple of years ago. Obviously, the creditor nations and the creditor banks had no alternative but to rewrite and restructure a lot of the debt, and it seems to be working out reasonably well. I wonder if this is not what will have to be done, and to a point, what is going on as a practical matter right now?

Mr. Séguin: I agree that this is going on, I guess, on an individual basis. In the case you mentioned about international debts, what you have here is a co-operative attitude between the lenders on a broad scale and the countries. If you want to do a broad-scale program, the Reagan administration is attempting to do this in the United States, with its \$650 million program, I think, to encourage lenders to participate in writing down some of that debt in response to government assistance. So it is a kind of voluntary program.

Now, it is a matter of whether or not you want to continue with voluntary co-operation with the aid of government funds or maybe take far more restrictive measures, maybe legislate it. But then you have to worry about the reactions of the lenders themselves, if they are somehow restricted in their activities as lenders. We are watching the situation in Saskatchewan, with the moratorium on foreclosures, to see how effective that program can be. But we are very concerned about what the impact of such a moratorium would have on lending activity, because it seems self-defeating to cut debts but also limit the future lending. I agree with your point that maybe this is something we should be suggesting on a broad scale, but it would have to be with the co-operation of the financial institutions, including private capital.

The Chairman: I had some questions here but I think I will skip them. I want to point out to you there is a summary of ministry positions on issues on page 21 of a document to the Hon. Dennis Timbrell, dated June 28, 1984, page 22. Such things are said as: "It is unlikely that large numbers of rich people will enter agriculture if Section 31 is repealed". I do not see what evidence you have for that. It does not appear anywhere in the brief. It says in point 19: "Proposed solutions to the Section 31 problem should be administratively simple". I do not know what that means.

It says in point 18:

The reasonable expectation of profit test should focus more on the individual's plan for attaining profitability. Size of investment should be a lesser consideration.

I am not quite sure what that means. Point 14 says:

Unlimited loss deductions are undesirable. They can be controlled by the reasonable expectation of profit test.

Where do you really stand on section 31? Do you really believe we should get rid of it? If that is the case, how do you propose we deal with people who may or may not be in the

[Translation]

selon lequel on pourrait mettre de côté les dettes pendant un certain temps. Dans un certain sens, la dette des agriculteurs est semblable à celle de certains pays il y a quelques années. Il est évident que les pays créanciers et les banques ont été obligés de restructurer beaucoup de dettes. Cela semblait fonctionner assez bien. Je me demande si ce n'est pas ainsi qu'il va falloir procéder, et si c'est ce qui se produit, dans une certaine mesure, à l'heure actuelle.

M. Séguin: Je suis d'accord pour dire que cela se produit dans des cas individuels en ce moment. Dans le cas des dettes internationales, il s'agit d'une attitude de collaboration très large entre les prêteurs et les pays qui bénéficient des prêts. L'administration de M. Reagan essaie de mettre en oeuvre un programme très large aux États-Unis. Il s'agit d'un programme de 650 millions de dollars, qui vise à encourager les prêteurs à aider à réduire la dette grâce à l'aide du gouvernement. Il s'agit d'un programme volontaire.

Il s'agit de savoir si vous voulez avoir un programme de collaboration volontaire à l'aide des fonds du gouvernement, ou imposer des mesures plus restrictives, ou même adopter des lois. À ce moment-là, il faut s'inquiéter des réactions des prêteurs eux-mêmes, si on limite leurs activités. Nous examinons la situation en Saskatchewan, où on a imposé un moratoire sur les forclussions. Nous voulons savoir si un tel programme peut-être efficace. Mais nous nous préoccupons beaucoup de l'incidence d'un moratoire sur les prêteurs, car il semble ridicule de réduire les dettes, d'un côté, mais de limiter les possibilités de prêts à l'avenir, de l'autre côté. Je suis d'accord pour dire qu'il faut proposer un programme très large, mais il faut avoir la collaboration des institutions financières, et des investisseurs privés.

Le président: J'avais quelques questions à poser, mais je ne vais pas le faire. Je tiens à vous signaler qu'il y a un résumé des positions du ministère sur différentes questions aux pages 21 et 22 du document adressé à l'honorable Dennis Timbrell, en date du 28 juin 1984. On y trouve des déclarations comme les suivantes: «Il est peu probable que beaucoup de gens riches se lancent en agriculture si l'article 31 est abrogé.» À mon avis, vous n'avez pas présenté de preuves, dans le mémoire, pour appuyer une telle position. On lit, au point 19; «Les solutions proposées pour régler le problème de l'article 31 devraient être faciles à administrer.» Je ne sais pas ce que cela veut dire.

Le point 18 se lit comme suit:

Le critère de la possibilité raisonnable de faire des bénéfices devrait porter davantage sur les projets de la personne en matière de bénéfices. L'importance de l'investissement devrait être un facteur moins important.

Je ne suis pas sûr de la signification de cette déclaration. Le point 14 se lit comme suit:

Il n'est pas souhaitable de permettre des déductions illimitées pour les pertes. On peut limiter ces déductions en utilisant le critère de la possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices.

Quelle est votre position véritable sur l'article 31. Estimez-vous vraiment qu'il faut l'éliminer? Si tel est le cas, qu'est-ce qu'on fait des personnes qui ne sont peut-être pas exploitants

[Texte]

business of farming, who have land holdings, as many do in Ontario? As you know, most farmers in Ontario probably have jobs off the farm. It has always been the pattern in Ontario for farmers to cut wood in the winter or work on the roads in the summer and maybe both. How do you propose we act? Do we go on the present system, on the basis of the gross farm income as opposed to the gross off-farm income, and run that as a test; or do you want us to proceed to analyse the operation in each case and determine whether or not they are ever capable of making a profit and then disallow all sorts of people who are part-time in the business of farming?

Has the ministry really put its mind to section 18? Frankly, the brief and the papers you have for available discussion do not seem to pay any real attention to the question of the test as to the probability or the possibility of making a profit.

• 2205

Mr. Poyntz: Yes. I think the ministry position is clear on repeal of section 31 at this time. We do agree with the reasonable expectation of profit test, the section 18 area. That is there now. It can be used. It has been used during the past, although administratively at present it may not be used as much as it could.

The Chairman: Do you agree that administratively right now section 31 is used as sort of a half-way house for those whom the ministry is not prepared to attack with the full weight of law concerning their ability to make a profit? They let them slide off on section 31 and take up to a \$5,000 deduction. If we get rid of section 31, has your ministry really taken a look at what will likely happen when there is no choice other than either to allow all losses in full or to allow no losses at all?

Mr. Poyntz: That certainly has been raised. We have talked about that at great length, in fact. We certainly expect that there would be a fair number of people. We have tried to get data on that, but we have been unsuccessful in getting data on that. Our basic understanding is that roughly 60%, perhaps 65%, of people who have been reassessed at present are reassessed into the no-profit category as opposed to the reduced category.

We are also basically under the impression from some of the accounting groups of people within Ontario that about two-thirds of those people who have been reassessed, when they go back and attempt to fight their reassessment, are in fact given back the status of having a reasonable expectation of profit. But then they fall into wherever they fall—section 31, if that is applicable, or not.

So we have considered those alternatives and I think the ministry position basically is that we are looking at farming as a reasonable-expectation-of-profit kind of activity and that is the group of people we would want to support and give benefit to.

[Traduction]

agricoles, mais qui possèdent des terres, comme c'est le cas de beaucoup de personnes en Ontario? Comme vous le savez, la plupart des agriculteurs, en Ontario, ont des emplois non agricoles. Les agriculteurs, en Ontario, ont toujours coupé du bois en hiver ou ont fait des travaux de voirie en été, ou peut-être les deux. Que proposez-vous que nous fassions? Est-ce qu'on maintient le régime actuel, où on utilise les revenus agricoles bruts, plutôt que les revenus non agricoles bruts? Ou voulez-vous qu'on procède à une analyse de chaque cas individuel pour déterminer si, oui ou non, l'exploitation agricole peut réaliser un bénéfice, et ensuite, déclarer inadmissibles beaucoup de personnes qui sont des exploitants agricoles à mi-temps?

Le ministère a-t-il vraiment réfléchi au problème de l'article 18? Je vous dis en toute franchise que ni le mémoire ni les documents que vous avez présentés n'examinent vraiment la question du critère de la probabilité ou de la possibilité de réaliser des bénéfices.

M. Poyntz: Oui. Je pense que la position du ministère est claire au sujet de l'abrogation de l'article 31. Nous sommes d'accord avec le critère de la possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices, c'est-à-dire l'article 18. Cela existe déjà, et on peut y recourir. On a déjà appliqué cet article par le passé, même si on ne s'en sert pas autant que possible en ce moment, pour des raisons administratives.

Le président: Convenez-vous qu'en ce moment, l'article 31 est une mesure intermédiaire utilisée par le ministère dans les cas où il n'est pas prêt à appliquer pleinement la disposition de la loi concernant la capacité de réaliser des bénéfices? Le ministère leur permet de faire une déduction allant jusqu'à 5,000\$ grâce à l'article 31. Votre ministère a-t-il vraiment examiné ce qui risque de se produire si nous éliminons l'article 31, c'est-à-dire s'il faut, soit permettre la déduction de toutes les pertes, soit ne permettre la déduction d'aucune perte?

M. Poyntz: La question a certainement été soulevée. Effectivement, nous en avons parlé longuement. Nous nous attendons à ce qu'une telle mesure touche un assez grand nombre de personnes. Nous avons essayé d'obtenir des données à cet égard, mais nous n'y avons pas réussi. Nous croyons savoir qu'environ 60 p. 100 ou 65 p. 100 de ceux qui ont reçu une nouvelle cotisation sont considérés maintenant comme n'ayant aucune possibilité de réaliser des bénéfices.

Certains groupes comptables, en Ontario, nous ont dit également qu'environ les deux tiers de ceux qui contestent leur nouvelle cotisation sont réintégrés dans la catégorie des agriculteurs ayant une possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices. L'article 31 s'applique dans certains de ces cas, et ne s'applique pas dans certains autres.

Nous avons donc réfléchi à toutes ces possibilités, et le ministère est d'avis que les exploitants agricoles ont une possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices. Nous voulons aider ce genre de personnes.

[Text]

The Chairman: I am not going to go any further on this. May I point out page 11 in the ministry's table in *Tax Issues in Agriculture*. If you look on Table 7 there, it says that for nominal rates of return to total capital, excluding lands and buildings and appreciation, in 1983 1.5% is the rate of return, whereas the rate of return in government long-term bonds is 11.8% in the same year.

Would it be reasonably said that almost every farmer has no reasonable expectation of making a profit in view of the fact that he could make more money in long-term government bonds?

Mr. Poyntz: I think in some of the situations we have had in the past clearly it is something that has to be negotiated and discussed. Our understanding is that in fact in the past there have been people who have had an extended string of losses—even up to 14 years, for example—but still have been considered to have a reasonable expectation of profit. I think that is the kind of thing we are looking at, that people do get into a business; they suffer reversals perhaps: there might be a problem; they may try to change their situation to improve. But that is the point. As long as they are trying to get into farming on a profitable basis, those are the people who should be getting the benefits.

The Chairman: In other words, the position of Ontario is that as long as somebody is trying they should be entitled to have a deduction at the expense of other taxpayers. Is that correct?

Mr. Poyntz: The point you questioned basically was that we want a plan of profitability. We want people right at the beginning to say: We are going to go into farming and we are going to have a reasonable expectation of profit.

The Chairman: Would you go for a situation where a group of people who were farmers or agrologists were to examine that plan and if those people determined there was no such possibility of profit all of the losses would be disallowed? Would that be the position of the Province of Ontario Department of Agriculture?

Mr. Poyntz: Not specifically. We looked at that kind of possibility. I think that gets back to our point about administratively simple. We think that if . . .

• 2210

The Chairman: Well, were this to be very administratively simple, you appreciate that we would just refer them to a panel. If the panel felt they could not make a profit, they would be disallowed and that would be the end of it.

Mr. Poyntz: Again, they have to go to that panel. I think our position is that you should look at the individual's profitability plan. You get a group of peers, but each of them have different situations. It may be difficult for that group of peers to say a person is or is not profitable. Some people can be. It depends on the kind of activity they are in. If they are in a cash

[Translation]

Le président: Je ne vais pas poursuivre dans cette veine. Permettez-moi de vous signaler le tableau 7, qui se trouve à la page 12 du document intitulé: *Questions fiscales dans l'agriculture*. Nous voyons dans ce tableau que le taux nominal de rendement du capital, à l'exclusion de la hausse de la valeur des terres et des bâtiments, est de 1.5 p. 100 en 1983, alors que le taux de rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada est de 11.8 p. 100 la même année.

Pourrait-on prétendre avec raison que presque chaque agriculteur n'a aucune possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices, compte tenu du fait qu'il pourrait faire davantage d'argent en investissant dans les obligations à long terme du gouvernement?

M. Poyntz: Dans certaines des situations que nous avons connues par le passé, il s'agit là d'un facteur dont nous avons dû discuter. Nous croyons savoir que par le passé, certains agriculteurs ont eu des pertes pendant 14 ans, par exemple, mais sont considérés quand même comme ayant la possibilité raisonnable de faire des bénéfices. Nous essayons de tenir compte de ce genre de cas. Les agriculteurs ont peut-être des problèmes, mais ils peuvent essayer d'améliorer leur situation. Le point fondamental est le suivant: tant que les agriculteurs essaient de réaliser des bénéfices, ils devraient bénéficier de certains avantages.

Le président: Autrement dit, la position de l'Ontario est la suivante: tant qu'un agriculteur fait des efforts, il devrait avoir droit à une déduction aux frais des autres contribuables. Est-ce exact?

M. Poyntz: Nous voulons que les agriculteurs aient l'intention, dès le départ, d'avoir la possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices.

Le président: Seriez-vous en faveur d'une situation où un groupe d'agriculteurs ou d'agronomes ne seraient pas autorisés à déduire les pertes s'ils avaient décidé qu'ils n'avaient aucune possibilité de faire des bénéfices? Est-ce que ce serait la position du ministère de l'Agriculture de la province de l'Ontario dans un tel cas?

Mr. Poyntz: Pas exactement. Nous avons examiné des cas de ce genre. Je pense que cet exemple démontre la nécessité d'un mécanisme facile à administrer. Nous sommes d'avis que si . . .

Le président: Mettons qu'il s'agit d'un mécanisme qui est très facile à administrer. Il s'agit simplement de donner à un comité la responsabilité de prendre une décision. Si le comité estimait que l'agriculteur en question ne peut pas réaliser de bénéfices, celui-ci ne serait pas autorisé à faire des déductions, et cela finirait là.

M. Poyntz: Mais il faudrait que l'agriculteur en question se présente devant notre comité. Nous estimons qu'il faut examiner les projets qu'a la personne pour faire des bénéfices. Il y a des groupes de pairs, mais ils se trouvent tous dans une situation différente. Il serait peut-être difficile pour le groupe de pairs de décider que telle ou telle personne ne peut pas

[Texte]

crop, for example, they may be able to, and reasonably expect to, show a profit fairly rapidly. If they are in something like planting orchards or vineyards or whatever, it takes them a longer period of time. So there is a great variation in there. We think it should be much more the individual who is looking at his own situation, who is going out there and trying to become profitable, that should be part of the criteria rather than really looking at a peer group of people. Thank you.

[Traduction]

réaliser de bénéfices. Certains peuvent réaliser des bénéfices. Tout dépend de l'exploitation en question. S'il s'agit d'une culture commerciale, l'agriculteur a peut-être une possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices assez rapidement. S'il s'agit de planter des vergers ou des vignobles, l'agriculteur sera obligé d'attendre plus longtemps avant de réaliser des bénéfices. Donc, il y a toute une gamme de possibilités. Nous pensons que c'est l'agriculteur lui-même qui doit examiner sa propre situation et faire des efforts pour réaliser des bénéfices. Nous estimons qu'il faut tenir compte de ce genre de critères, plutôt que de simplement donner à un groupe de pairs la responsabilité de prendre une décision. Merci.

Le président: D'accord. Merci beaucoup. Vos exposés étaient valables.

La prochaine séance aura lieu demain après-midi, à 15h30, salle 209. Nos témoins seront des représentants de la *Canadian Cattlemen's Association* et de la *Canadian Hereford Association*. La séance est levée.

The Chairman: Okay. Thank you very much. Your presentations were worthwhile.

Our next meeting will be tomorrow afternoon at 3.30 in Room 209, when we will have the Canadian Cattlemen's Association and the Canadian Hereford Association as witnesses. The meeting is adjourned.



APPENDIX "FNCE-13"

Office of the
Minister

**Ministry of
Agriculture
and Food**

11th Floor
801 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1A3
(416) 965-1041

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
Place Bell Canada
160 Elgin Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G5

Dear Mr. Wilson:

I understand the parliamentary committee, announced in your November 1984 economic statement, is currently reviewing tax issues in agriculture, in order to present an action plan by April 1, 1985.

As the recently appointed Minister of Agriculture and Food for Ontario, I would like to endorse and re-affirm the position and comments sent to you on February 7, 1985 by my predecessor.

There is more to agriculture than the financial aspects dwelt upon in the January discussion paper. A strong and healthy agricultural sector contributes to the social and psychological well being of all Canadians. Canadians have a secure and relatively inexpensive supply of food and should feel confident that food will continue to be readily available.

The inference from the Discussion Paper that farmers may not be shouldering a fair share of the tax burden is most unfortunate. Farmers make a significant contribution to Canadian society.

I share with my predecessor the hope that the parliamentary committee is successful in identifying reasonable and fair approaches to farm tax issues, so that individuals, regardless of whether they have large or small operations, or pursue their chosen occupation on a full or part-time basis, have the opportunity to grow, develop and contribute to the community, while bearing a fair and reasonable tax burden.

With kindest regards,

Yours very truly,

Philip Andrewes
Minister of Agriculture and Food

c.c. The Honourable John Wise, Minister, Agriculture Canada
Mr. Bob Vaive, Clerk of the Committee on Taxation
Issues in Agriculture

Economics and Policy Coordination Branch
5-1064
Poyntz/sj
1985-03-13

GOOD THINGS GROW IN ONTARIO





Office of the
Minister

Ministry of
Agriculture
and Food

11th Floor
801 Bay Street
Toronto, Ontario
M7A 1A3
(416) 965-1041

February 7, 1985

The Honourable Michael Wilson
Minister of Finance
Place Bell Canada
160 Elgin Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G5

Dear Mr. Wilson: *Michael.*

Thank you for your letter of January 21, 1985, asking for my comments on tax issues in the agricultural sector. As you may be aware, I have taken an active role in the discussion of farm tax issues, especially at federal-provincial meetings of Ministers of Agriculture. As I wrap up my term as Ontario Minister of Agriculture and Food, I hope that my comments will prove useful to the parliamentary committee announced in your November Economic Statement.

I would like to stress the importance of a healthy agricultural industry to the Canadian economy. Someone has said that if you eat, you are involved in the agricultural industry. In terms of employment, self-sufficiency, import replacement, and export opportunity, a strong and healthy agricultural sector can provide a substantial contribution toward a strong and healthy economy.

I am pleased that the consultative process has proved useful. I hope that this kind of consultation and cooperation can continue in the future. However, I was somewhat disappointed that neither the position of this Ministry nor the joint position of the Ministers of Agriculture from across Canada was mentioned in the January 1985 Discussion Paper. However, you mention that you intend to consider the views of expert observers. Their contributions are likely to make clear to the parliamentary committee that there are many options not outlined in the Discussion Paper. Some assumptions, such as the need for an upper limit on farm losses, are not as automatic as the discussion paper would lead us to believe.

Thank you for this opportunity to bring my views to the parliamentary committee. I wish the group every success in identifying reasonable and fair approaches to these farm tax issues, so that individuals, regardless of whether they have large or small operations, or whether they pursue their chosen occupation on a full or part-time basis, have the opportunity to grow, develop, and contribute to the community, while bearing a fair and reasonable tax burden.

Kindest regards,

Sincerely,



Dennis R. Timbrell
Minister of Agriculture
and Food

SECTION 31

Representatives of the Ontario Ministry of Agriculture and Food met with the federal consultative group on June 28, 1984. The position of the Ministry was presented to the consultative group at that time. The Ministry's recommendations appear in Appendix 1.

It is sometimes easy to lose sight of the major problem: Section 31 is perceived as being unfair to part-time farmers. Roughly half of farm tax-filers have some form of off-farm salary. Any change to Section 31 has the potential to affect large numbers of individuals.

One major concern is the arbitrary distinction between part-time and full-time farmers. An individual can enter any other business on a part-time basis, and write off losses from one business against all other sources of income. There are many situations where a part-time approach is most efficient and effective. Many agricultural activities are highly seasonal, and farmers often use their slack time in other productive ways. The distinction between full and part-time is not useful. Any proposed solution to the Section 31 controversy should eliminate this arbitrary distinction.

A second major concern is that someone might be able to deduct unlimited losses from other sources of income. However, no one is asking for that. The controversy revolves around where the limit should be drawn. The most fair limiting factor (in effect and accepted by all other industries) is the business test. If the activity is a business, losses are deducted in full. If there is no reasonable expectation of profit, the activity is a hobby and no loss deductions are allowed whatsoever.

The discussion paper, Tax Issues in Agriculture, dated January 1985, has several weaknesses, which were discussed during the consultative process, but have not been resolved. Classifications of full and part-time farmers for statistical purposes are substantially different from the definitions outlined in the Moldowan case and used by Revenue Canada. It is misleading and dangerous to use statistics which do not fit Section 31 definitions. For example, Table 13, page 27, indicates that some part-time (statistical definition) farmers claim an average farm loss of \$187,000. We can be sure that if these taxpayers really were part-time farmers in the Section 31 sense, they would be promptly reassessed. The table may show need for a minimum income tax requirement, but is not very meaningful to the Section 31 issue.

The paper does not adequately discuss causal relationships. For example on page 25, the statement is made that many part-time farmers self-restrict to keep their loss below permissible limits. They could potentially create larger losses to benefit from any change to the limit. The implication is that increased limits would cost the government a substantial amount in lost tax revenue. But why do people self-restrict if they are entitled to a deduction? More likely, these people are claiming a loss to which they are not entitled. They may be 'getting away' with their deduction because it is administratively difficult to look at each \$5000 loss claim. They can hide among legitimate claimants, who are bunched at the \$5000 level because of Section 31. But a change in limit may cause a change in peoples' behavior. The taxfiler will have to decide what level of loss is likely to be questioned. Some may decide the risk is not worthwhile and stop claiming entirely. Some may continue to claim at current levels. Some are likely to get greedy, increase their loss deduction, and get caught. It is quite possible that an increased limit would increase tax revenue, because hobbyists would more likely pay their fair share of taxes. This conclusion is quite different to that suggested in the discussion paper.

This is illustrative of the basic paradox that unfolded during the consultative phase. The finance staff was very concerned that someone might get an unjustified tax break. Agriculture staff was concerned that part-time farm businesses are being treated unfairly, and the situation should be rectified.

The discussion paper appears to be doom and gloom, which perhaps is to be expected given the difference of perspective between financial and agricultural policy. However the income tax act is full of benefits to certain groups, and understandably so. Legitimate part-time farmers, those who have a reasonable expectation of profit, do play a valid role in agriculture, and should be supported. The option of elimination of Section 31, which would eliminate the loss limit but maintain the business test for farmers, should not be dismissed as lightly as has been done in the discussion paper.

In comparison to other issues, such as rollover of capital gains into RRSP's, this issue is likely to have minimal tax revenue implications, but could have major impact on the viability of many part-time farmers. It is hoped that the parliamentary committee will take a balanced approach to this issue, and that the final solution will treat part-time farm business operations fairly.

APPENDIX I

The Ontario Ministry of Agriculture and Food recommended the following to the federal consultative group at the meeting in Toronto on June 28, 1984.

RECOMMENDATION

1. The Ministry of Agriculture and Food strongly recommends that Section 31 of the Income Tax Act should be repealed in its entirety.

The Ministry feels that there are legitimate part-time farmers who play an important role in the agriculture sector, who should be treated in a more equitable way.

The Ministry feels that the reasonable expectation of profit test will be effective in preventing many abuses. With repeal of Section 31, the business test will become as well defined and as effective as it is for other businesses.

The Ministry feels that beginning farmers, whether full-time or part-time, should have a reasonable period of time to establish profitability when start-up losses can be deducted fully. Beginning farmers should understand fully what performance is expected of them, in order to establish themselves as farmers. The reasonable expectation of profit should be based on the individual taxpayer's profitability plan, which will vary depending on the individual's circumstance and the type and size of operation.

The Ministry does not support extended strings of losses being claimed. The Ministry does not support other potential abuses if they arise, and feels that close monitoring and quick legislative action should be taken if abuses do develop.

2. The Ministry is aware of a significant number of individuals and groups, who support the retention of Section 31 with increased limits. The Ministry recognizes the merits of these positions.

THE ISSUE OF TAXATION OF CAPITAL GAINS ON LAND

The discussion paper put forward many of the concerns of the Ministry with respect to a removal of capital gains tax on farmland. There is the concern farmers have incorrect notions of what the capital gains tax on farmland in fact means to them. At one time, when the upper marginal tax rate exceeded 50%, the gains could be taxed up to approximately 40% of the total value. This appears to have been the time when the capital gains tax received its poor reputation. Now, however, the maximum can not exceed 25% of the gain.

Deferral provisions currently in place under the Income Tax Act are also an attractive means for the farmer to reduce his tax liability on the capital gain. The addition of the \$120,000 contribution to RRSP's, for farmers selling their land makes the deferral package even more attractive, and certainly would appear to favour medium and small farms, where most or all of the gain can be placed in such an instrument.

As a Ministry, we are committed to the regeneration of the farming population through the development of beginning farmers. There are concerns amongst Ministry staff that the removal of the capital gains tax on farmland would cause the speculative component of land prices to rise such that, beginning farmers would have no chance of developing viable operations. This was noted in the discussion paper. Certainly farmland would become a more attractive investment if the tax were removed, however, to what extent this will effect price is not known.

Prior to taking any firm position on this issue, there is a need for further examination. However we have serious concerns in tampering with the current system of capital gains tax on farmland. Even to modify it such that the gain would be taxed when the land is taken out of farming, could create greater definitional problems in the future. The current system does provide the farmer sufficient flexibility in tax planning, making amendments to the provision seem unnecessary.

AGRIBONDS

The discussion paper succinctly reviews the many issues involved with this popular concept for farm financing. The concerns over costs, leakages, choice of mechanism, targeting of benefits have been addressed in other documents, most notably in the Report of the Task Force on Agricultural Finance to the Federal-Provincial Minister of Agriculture on November 8-9, 1984.

The Government of Ontario has stated in its 1984 Budget, that it is prepared to participate in a national, cost-effective agribond program. The problems and concerns, as duly noted in the discussion paper, are known, but there is a need for reasonably priced, long-term credit in Canada. A national, cost-effective agribond program could be designed to address that need and sustain Canadian agriculture while meeting the constraints mentioned by the Finance Canada discussion paper.

There is no doubt that a full and complete discussion on agribonds would be most useful prior to any decision on this proposal. However, the concept of agribonds should not be dismissed out of hand due to perceived administrative problems, or to real concerns over the costs and economic impact of the proposal. The farm credit needs of Canadian agriculture require a long-term response suited to best meet the capabilities and future needs of this sector of the economy.

FARM LOSSES

One major concern repeatedly raised during the Section 31 debate, is the possibility that people may substantially decrease their tax payable by claiming unlimited farm losses. The Discussion Paper on pages 20-23 indicates that this was a main reason for introducing and retaining Section 31.

However, why single out farmers? There clearly is public concern about individuals, especially very wealthy individuals, who are able to significantly reduce their taxes payable.

In 1982, 21,519 persons with gross incomes of \$30,000 or more, were able to reduce their tax bill to nothing. The following list shows the occupations of these individuals:

Investors	13,172
Employees	2,357
Teachers	1,770
Other employees	1,047
Farmers	917
Business proprietors	642
Public servants	510
Owners of rental property	411
Self-employed professionals	397
Other	296
Total	<u>21,519</u>

Source: Globe and Mail, March 7, 1985.

The minimum tax concept was supported by all political parties during the past federal election, and surely is a more fair approach than only limiting part-time farmers, as is currently the situation. A minimum tax across all occupation; combined with the fact that hobbyists cannot claim any losses, would defuse the concern about unlimited loss deduction, be equitable to all occupation, and perhaps would increase tax revenue, an important consideration at a time of fiscal restraint.

APPENDICE "FNCE-13"

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Place Bell Canada
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Cher monsieur,

Je crois comprendre que le comité de la Chambre des communes étudie en ce moment la fiscalité des agriculteurs en vue d'en arriver à un plan d'action le 1er avril 1985, tel que vous l'avez annoncé dans votre exposé économique de novembre 1984.

À titre de nouveau ministre de l'Agriculture et des Aliments de l'Ontario, j'aimerais confirmer les observations que vous communiquait mon prédécesseur le 7 février 1985.

L'agriculture englobe plus que les aspects financiers traités dans le document de travail de janvier. Un secteur agricole fort et sain contribue au bien-être social et psychologique de tous les Canadiens. Les Canadiens ont accès à un approvisionnement sûr et peu coûteux de denrées alimentaires et doivent pouvoir compter sur un tel approvisionnement.

Le document de travail laisse entendre que les agriculteurs ne portent pas leur juste part du fardeau fiscal et ce sous-entendu est regrettable. Les agriculteurs apportent une contribution significative à la société canadienne.

Je partage avec mon prédécesseur l'espoir que le comité de la Chambre réussisse à déterminer une méthode raisonnable et juste de traiter la fiscalité des agriculteurs afin que les individus, qu'ils possèdent une grande ou petite exploitation agricole ou qu'ils poursuivent l'occupation qu'ils ont choisie à temps plein ou partiel, aient la possibilité de prospérer, de se développer et d'apporter une contribution à la société tout en assumant un fardeau fiscal juste et raisonnable.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de mes respectueuses salutations.

Philip Andrewes

Ministre de l'Agriculture et des Aliments

c.c. L'honorable John Wise, ministre d'Agriculture Canada

M. Bob Vaive, greffier du Comité de la fiscalité des agriculteurs

7 février 1985

L'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances
Place Bell Canada
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Cher Michael,

Je vous remercie de votre lettre du 21 janvier 1985 dans laquelle vous demandiez mes observations sur la fiscalité des agriculteurs. Comme vous le savez sans doute, j'ai participé activement aux entretiens sur la fiscalité agricole, tout particulièrement aux rencontres fédérales-provinciales des ministres de l'Agriculture. En arrivant à la fin de mon terme de ministre de l'Agriculture et des Aliments, j'espère que mes observations se révéleront utiles au comité de la Chambre des communes, annoncé dans votre exposé économique de novembre.

J'aimerais souligner l'importance d'une saine industrie agricole dans l'économie canadienne. Quelqu'un a dit que si l'on mangeait, on était mêlé à l'agriculture. En ce qui a trait aux emplois, à l'auto-suffisance, au remplacement des importations, aux possibilités d'exportation, un secteur agricole fort et sain peut apporter une contribution considérable à la santé et à la force de l'économie.

Je suis heureux que le processus de consultation se soit révélé utile. J'espère que ce genre de consultation et de coopération se poursuivra à l'avenir. Toutefois, j'ai été quelque peu désappointé du fait que ni la position de mon ministère, ni la position commune adoptée par tous les ministres de l'Agriculture du Canada n'ait été mentionnée dans

le document de travail de janvier 1985. Vous déclarez toutefois que vous avez l'intention de tenir compte des vues d'observateurs spéciaux. Leur contribution soulignera sans nul doute le fait que de nombreuses possibilités n'apparaissent pas dans le document de travail. Certaines hypothèses, la nécessité d'imposer un plafond aux pertes agricoles par exemple, ne sont pas aussi évidentes que le document de travail voudrait nous le faire croire.

Je vous remercie de cette occasion de présenter mes vues au comité de la Chambre. Je lui souhaite de réussir à déterminer des moyens justes et raisonnables de traiter la fiscalité des agriculteurs afin que les individus, qu'ils possèdent une grande ou petite exploitation agricole ou qu'ils poursuivent l'occupation qu'ils ont choisie à temps plein ou partiel, aient la possibilité de prospérer, de se développer et de contribuer à la collectivité tout en assumant un fardeau fiscal juste et raisonnable.

Veuillez agréer l'expression des mes salutations distinguées.

Dennis R. Timbrell
Ministre de l'Agriculture et des Aliments

ARTICLE 31

Les représentants du ministère ontarien de l'Agriculture et des Aliments ont rencontré le groupe fédéral de consultation le 28 juin 1984. La position du Ministère fut présentée au groupe à cette occasion. Les recommandations du Ministère sont données à l'annexe 1.

Il est parfois aisé de perdre de vue le principal problème: l'article 31 est perçu comme étant injuste envers les agriculteurs à temps partiel. Près de la moitié de ceux qui font des déclarations d'impôt a, sous une forme ou une autre, un salaire non agricole. Toute modification de l'article 31 touchera un grand nombre de personnes.

Un problème capital est la distinction arbitraire entre les agriculteurs à plein temps et ceux à temps partiel. Tout individu peut se lancer dans une entreprise à temps partiel et déduire les pertes d'une entreprise du revenu tiré d'autres sources. Il existe un bon nombre de cas où le travail à temps partiel se révèle une solution efficace. Un bon nombre de travaux agricoles sont hautement saisonniers et les agriculteurs occupent souvent leur temps mort d'une manière productive. La distinction entre le plein temps et le temps

partiel est inutile. Toute solution proposée à la controverse engendrée par l'article 31 devrait éliminer cette distinction.

Un autre problème important est qu'une personne pourrait déduire des pertes illimitées d'autres sources de revenu. Toutefois, personne ne demande une telle chose. La controverse porte sur la limite qui devrait être imposée. Le facteur limite le plus juste (en vigueur et accepté dans toutes les autres industries) est le critère "affaire". Si l'activité est une affaire, on déduit la totalité des pertes. S'il n'y a aucune possibilité raisonnable de bénéfices, l'activité est un passe-temps et l'on ne permet la déduction daucune perte.

Le document de travail, La fiscalité des agriculteurs, daté de janvier 1985, comporte plusieurs lacunes, dont il a été question au cours des consultations, mais qui n'ont pas été résolues. La classification des agriculteurs à temps plein et partiel aux fins de statistique est bien différente des définitions données dans le cas Moldowan et utilisées par Revenu Canada. Il est trompeur et dangereux d'utiliser des statistiques qui ne correspondent pas aux définitions de l'article 31. Par exemple, au tableau 13, il est indiqué que certains agriculteurs à temps partiel (selon la définition

statistique) déclarent une perte agricole moyenne de 187 000 \$. Nous pouvons être certains que si ces contribuables étaient vraiment des agriculteurs à temps partiel, selon la définition de l'article 31, ils seraient promptement réévalués. Le tableau peut indiquer la nécessité d'une exigence fiscale minimale, mais cela n'offre que peu d'intérêt en regard de l'article 31.

Le document ne traite pas adéquatement de la causalité. Par exemple, à la page 25, il est déclaré que de nombreux agriculteurs à temps partiel s'astreignent à des pertes inférieures aux limites permises. Ils pourraient éventuellement créer de plus importantes pertes afin de bénéficier de tout changement à la limite. On sous-entend qu'une limite plus élevée coûterait cher au gouvernement en revenu fiscal perdu. Mais pourquoi les gens se restreignent-ils s'ils ont droit à une déduction? Il est plus probable que ces gens déclare des pertes auxquelles ils n'ont pas droit. Ils peuvent s'en "tirer" parce qu'il est administrativement difficile de vérifier toutes les déclarations de perte de 5 000 \$. Ils peuvent se perdre parmi les réclamations légitimes accumulées à la limite de 5 000 \$ suite à l'article 31. Mais un changement à cette limite peut entraîner un

changement dans le comportement des gens. Le contribuable se demandera à quel niveau les pertes pourraient être mises en question. Certains décideront que le risque est trop élevé et cesseront totalement de déclarer des pertes. Certains continueront de les déclarer aux limites actuelles. D'autres deviendront gourmands, augmenteront leur déduction de pertes et seront pris. Il est fort possible qu'une limite plus élevée augmente le revenu fiscal car les amateurs paieront alors leur juste part d'impôts. Cette conclusion est bien différente de celle suggérée par le document de travail.

C'est très représentatif du paradoxe fondamental qui s'est manifesté durant les consultations. Les fonctionnaires des Finances se préoccupaient du fait que quelqu'un puisse tirer profit de la situation. Les fonctionnaires de l'Agriculture se préoccupaient du fait que les exploitants agricoles à temps partiel soient traités injustement et voulaient que la situation change.

Le document de travail semble tout optimisme et tout pessimisme, ce qui n'est pas vraiment étonnant étant donné l'écart de point de vue entre la politique agricole et la politique financière. Toutefois, la Loi de l'impôt sur le

revenu est pleine d'avantages pour certains groupes et à juste titre. Les vrais agriculteurs à temps partiel, ceux qui s'attendent raisonnablement à des bénéfices, jouent un rôle important en agriculture et l'on devrait les aider. La possibilité d'éliminer l'article 31, ce qui abolirait la limite imposée aux pertes mais maintiendrait le critère "affaire", ne devrait pas être écartée aussi facilement qu'elle l'a été dans le document de travail.

Par rapport à d'autres questions, comme le roulement de gains en capital dans un REER, ce problème aura probablement peu d'effet sur le revenu fiscal, mais pourrait avoir des répercussions importantes sur l'avenir des nombreux agriculteurs à temps partiel. On espère que le comité de la Chambre des communes pourra atteindre un juste équilibre quant à cette question et que la solution traitera les exploitations agricoles à temps partiel avec justice.

ANNEXE 1

Le ministère ontarien de l'Agriculture et des Aliments a fait des recommandations à la suite de sa rencontre avec le groupe fédéral de consultation à Toronto, le 28 juin 1984.

RECOMMANDATION

1. Le ministère de l'Agriculture et des Aliments recommande fortement que l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu soit abrogé dans sa totalité.

Le Ministère pense qu'il y a des agriculteurs à temps partiel qui jouent un rôle important dans le secteur agricole et qui devraient être traités d'une manière plus équitable.

Le Ministère pense que le critère d'une possibilité raisonnable de bénéfices peut efficacement éviter de nombreux abus. Avec l'abrogation de l'article 31, le critère "affaire" sera mieux défini et aussi efficace qu'il l'est pour d'autres entreprises.

Le Ministère pense que les agriculteurs débutants, soit à plein temps soit à temps partiel, devrait avoir droit à une période raisonnable pour atteindre la rentabilité pendant laquelle les pertes seront déduites en totalité. Les agriculteurs débutants devraient bien comprendre ce qu'on attend d'eux pour qu'ils aient droit au titre d'agriculteur. La possibilité raisonnable de bénéfices devrait se fonder sur

le plan de rentabilité du contribuable, ce plan pouvant varier selon les conditions, le genre et la superficie de l'exploitation.

Le Ministère n'encourage pas de nombreuses déclarations de pertes. Le Ministère n'encourage pas d'autres abus éventuels, le cas échéant, et pense qu'il faudra une surveillance étroite et de rapides mesures législatives pour éviter les abus s'il y en a.

2. Le Ministère est conscient qu'un nombre important d'individus et de groupes appuient le maintien de l'article 31 avec des limites plus élevées. Le Ministère reconnaît les mérites de telles propositions.

L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES TERRES

Le document de travail fait état de nombreuses préoccupations exprimées par le Ministère en ce qui a trait à l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les terres agricoles. On s'inquiète du fait que les agriculteurs comprennent mal ce que veut en fait dire un impôt sur les gains en capital sur les terres agricoles. A une époque, lorsque le taux marginal le plus élevé dépassait 50 pour cent, les gains pouvaient être imposés jusqu'à 40 pour cent de la valeur totale. Cela paraît être l'époque où l'impôt sur les gains en capital a acquis une mauvaise réputation. Maintenant, toutefois, le maximum ne peut dépasser 25 pour cent du gain.

Les dispositions de report d'impôt en vigueur à l'heure actuelle aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu offrent aussi un grand intérêt aux agriculteurs qui veulent réduire leur impôt sur les gains en capital. La contribution de 120 000 \$ au REER, pour l'agriculteur qui vend sa terre, rend le report d'impôt encore plus intéressant et il semble certainement favoriser les exploitations petites et moyennes où la majeure partie ou la totalité du gain peut être placé dans de tels régimes.

Notre Ministère s'est engagé à régénérer la population agricole par le biais des agriculteurs débutants. Certains fonctionnaires du Ministère s'inquiète du fait que l'abolition de l'impôt sur les gains en capital puisse entraîner une spéculation qui ferait monter le prix des terres agricoles d'une façon telle que les agriculteurs débutants n'aient plus la possibilité de développer des exploitations rentables. Il en a été question dans le document de travail. Il est certain que les terres agricoles deviendraient un placement plus intéressant si l'impôt était éliminé, toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure cela aura un effet sur les prix.

Avant d'adopter une position sur le sujet, il est nécessaire d'en poursuivre l'étude. Nous avons cependant de véritables inquiétudes quant à toute modification au régime actuel du gain en capital sur les terres agricoles. Même une modification qui voudrait que le gain soit imposable, si la terre ne sert plus à l'agriculture après la vente, pourrait entraîner des problèmes de définition à l'avenir. Le régime actuel fournit à l'agriculteur suffisamment de liberté dans la planification fiscale, il semble donc inutile d'apporter des modifications à cette disposition.

BONDS AGRICOLES

Le document de travail aborde succinctement les nombreuses questions touchant ce moyen populaire de financement agricole. Les difficultés que posent les coûts, les fuites, le choix du mécanisme, les bénéfices cibles ont fait l'objet d'étude dans d'autres documents, notamment le Rapport du groupe de travail sur les finances agricoles présenté lors de la rencontre des ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture qui a eu lieu les 8 et 9 novembre 1984.

Le gouvernement de l'Ontario a déclaré, dans son budget de 1984, qu'il était prêt à participer à un programme national et rentable de bons agricoles. Les problèmes et les préoccupations, comme il l'est fort justement indiqué dans le document de travail, sont connus mais il est nécessaire d'avoir au Canada un crédit à long terme et à prix raisonnable. Un programme national et rentable de bons agricoles pourrait être conçu pour répondre à ce besoin et pour aider l'agriculture canadienne tout en respectant les restrictions mentionnées dans le document de travail du ministère des Finances du Canada.

Il ne fait aucun doute qu'une discussion générale et complète des bons agricoles devraient avoir lieu avant que toute décision ne soit prise sur ce sujet. Toutefois, le principe

des bons agricoles ne devrait pas être éliminé en raison des possibilités de difficultés administratives ou de préoccupations très réelles à propos des coûts et des répercussions économiques du projet. Les besoins en crédit agricole de l'agriculture canadienne exigent une solution à long terme afin de mieux répondre aux besoins et aux capacités de ce secteur de l'économie.

PERTES AGRICOLES

Un problème important constamment soulevé durant le débat au sujet de l'article 31 est la possibilité que les gens diminuent considérablement leur impôt à payer en déclarant des pertes agricoles illimitées. Il est indiqué, aux pages 20-23 du document de travail, que c'est la raison principalement de l'introduction et du maintien de l'article 31.

Toutefois, pourquoi s'en prendre spécialement aux agriculteurs? Il est certain qu'on s'inquiète surtout du fait que des particuliers, spécialement de très riches particuliers, puissent réduire considérablement leur impôt.

En 1982, 21 519 personnes, avec un revenu brut de 30 000 \$ ou plus, pouvaient réduire leur impôt à zéro. La liste qui suit donne la profession de ces particuliers:

Investisseurs	13 172
Employés	2 357
Instituteurs	1 770
Autres employés	1 047
Agriculteurs	917
Propriétaires d'entreprise	642
Fonctionnaires	510
Propriétaires d'un immeuble à revenu locatif	411
Professionnels indépendants	397
Autres	<u>296</u>
Total	21 519

Source: Globe and Mail, 7 mars 1985

Le principe de l'impôt minimum fut appuyé par tous les partis politiques durant la dernière campagne électorale fédérale et c'est certainement une approche plus juste que celle qui veut qu'on se limite aux agriculteurs à temps partiel comme c'est présentement le cas. Un impôt minimum pour toutes les occupations, ajouté au fait qu'un amateur ne puisse déduire aucune perte, éliminerait toute inquiétude au sujet des déductions de pertes illimitées, serait équitable pour toutes les occupations et, peut-être, augmenterait le revenu fiscal, un élément important à une époque de compressions fiscales.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Government of Prince Edward Island:

Orest Balanyk, Supervisor, Rural Development Division,
Department of Agriculture.

From the Ontario Ministry of Agriculture and Food:

Robert Séguin, Manager, Policy Development;
Paul Poyntz, Senior Policy Advisor.

Du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard:

Orest Balanyk, superviseur, Division du développement
rural, ministère de l'Agriculture.

Du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario:

Robert Séguin, directeur, Élaboration des politiques;
Paul Poyntz, conseiller principal en matière de politique.

26
59

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Wednesday, March 20, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le mercredi 20 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

**STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES**

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 20, 1985
(30)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:40 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Fred McCain, Norm Warner.

Other Member present: André Harvey.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Cattlemen's Association: Danny Hozack, Chairman, Credit and Tax Committee; Charles Gracey, Executive Vice-President; Chris Mills, Research Consultant. *From the Canadian Hereford Association:* Jack McAughey.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

Danny Hozack made a statement, and with the other witnesses from the Canadian Cattlemen's Association, answered questions.

The Chairman authorized that the brief and supplement submitted by the Canadian Cattlemen's Association, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FNCE-14"*).

It was agreed,—That the Chairman be authorized to pay the expenses for a luncheon meeting of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs with officials from the Department of Finance, to be held on Thursday, March 21, 1985, in accordance with the hospitality policy of the House of Commons.

Jack McAughey made a statement and answered questions.

At 5:28 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MARS 1985
(30)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Fred McCain, Norm Warner.

Autre député présent: André Harvey.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: De l'Association de producteurs de bovins: Danny Hozack, président, «Crédit and Tax Committee»; Charles Gracey, vice-président exécutif; Chris Mills, conseiller en matière de recherche. *De la "Canadian Hereford Association":* Jack McAughey.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12*).

Danny Hozack fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de l'Association de producteurs de bovins répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire et l'appendice soumis par l'Association de producteurs de bovins figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice "FNCE-14"*).

*Il est convenu,—*Que le président soit autorisé à régler la note du déjeuner-causerie qui réunira, le jeudi 21 mars 1985, les membres du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques et les fonctionnaires du ministère des Finances, conformément à la politique de la Chambre des communes en matière d'hospitalité.

Jack McAughey fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Wednesday, March 20, 1985

• 1538

The Chairman: May I call this meeting to order, please.

This is a continuation of the hearings on the *Tax Issues in Agriculture*. Our first witnesses this afternoon are the representatives of the Canadian Cattlemen's Association: Mr. Danny Hozack, Mr. Charles Gracey, Mr. Chris Mills, Mr. Gil Barrows.

Gentlemen, I believe we have a brief from you and then a further supplement that deals with the deferral tax on forced livestock sales. If you would like, rather than have you read the full brief we will deem the brief as read, and then perhaps you can outline what you think are the important salient points that you want to address us on. That will leave us more time to ask you questions, and perhaps we will understand your brief better with our questions. I am in your hands.

Mr. Danny Hozack (Chairman, Credit and Tax Committee, Canadian Cattlemen's Association): Thank you, Mr. Chairman.

We have submitted our brief and we would like to read some parts we think are important. We will highlight the parts we think we can highlight, and get the point across to you.

The Chairman: How much reading are you going to do?

Mr. Hozack: We will read just a very little bit. The first couple of pages we think are quite concise and to the point, and I would like to read through them.

• 1540

The Chairman: In that case, we will let you read it; we will not have the full brief translated and put in the minutes. So if you would like to go ahead, that will be fine.

Mr. Hozack: The Canadian Cattlemen's Association welcomes this opportunity to address you on a number of extremely important tax and credit issues that impact on the farm sector, and to respond in part to the discussion paper, *Tax Issues in Agriculture*, issued by the government.

We are extremely proud of the expertise we have built up in tax and credit issues over the years and the many useful measures that we have obtained, including the capital gains tax roll-over provisions for intergeneration farm transfers when capital gains was first introduced.

We would like to address four main areas: some thoughts on the general objectives of tax and credit policies as they affect agriculture; the future of section 31 of the Income Tax Act; the impact of removing capital gains taxes from land kept in agriculture; and lastly, the role of government in the field of farm credit and, specifically, some views on the problems and various solutions being proposed.

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mercredi 20 mars 1985

Le président: Pourrions-nous commencer, s'il vous plaît?

Nous reprenons l'étude du document: «Questions fiscales dans l'agriculture». Nous accueillons, dans un premier temps, cet après-midi les représentants de l'Association canadienne des éleveurs de bétail, M. Danny Hozack, M. Charles Gracey, M. Chris Mills et M. Gil Barrows.

Messieurs, je crois savoir que vous avez un mémoire qui nous a été distribué ainsi qu'un supplément qui porte sur le report de la taxe frappant les ventes forcées de bétail. Si vous le désirez, au lieu de vous demander de lire votre mémoire dans son intégralité, nous pourrions le considérer comme ayant été lu et je vous demanderai alors de nous en exposer les points saillants. Nous aurons ainsi davantage de temps pour vous poser des questions ce qui nous permettra peut-être de mieux comprendre votre mémoire. Mais je suis à votre disposition.

M. Danny Hozack (président, Comité du crédit et de l'impôt, Association canadienne des éleveurs de bétail): Merci, monsieur le Président.

Nous vous avons présenté notre mémoire et nous aimerais vous en lire certaines parties que nous jugeons importantes et nous vous exposerons les points saillants des autres parties.

Le président: Combien de pages allez-vous lire?

M. Hozack: Nous n'en lirons que quelques-unes. Les deux premières pages sont très concises, exposent bien nos problèmes et je voudrais les lire.

Le président: Dans ce cas, nous allons vous laisser le lire; nous ne le ferons pas traduire dans son intégralité et nous ne l'annexerons pas. Vous avez la parole.

M. Hozack: L'Association canadienne des éleveurs de bétail vous remercie de cette occasion qui lui est donnée de présenter son point de vue sur un certain nombre de questions fiscales et financières fort importantes pour l'agriculture, en réponse au document d'étude du gouvernement: «Questions fiscales dans l'agriculture».

Nous sommes extrêmement fiers des connaissances fiscales et financières que nous avons acquises au fil des ans et des nombreuses mesures utiles que nous avons obtenues, notamment le report de la taxe sur la plus-value dans le cas des cessions d'exploitation aux descendants, lorsque cette taxe a été introduite pour la première fois.

Nous aimerais aborder 4 points principaux: les objectifs généraux de la politique fiscale et financière propre à l'agriculture, l'avenir de l'Article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu, les effets d'une suppression de la taxe sur la plus-value des terres continuant d'être exploitées et enfin le rôle du gouvernement dans le domaine du crédit agricole et plus précisément notre point de vue sur les problèmes et solutions proposés.

[Texte]

Agriculture plays a vital role in the economic and social fabric of Canada. However, over the last two decades the farm sector has been battered by erratic commodity prices, rapidly rising costs, significant changes in technical needs, and the lack of a clear national policy. There is considerable evidence that the fiscal and monetary policies followed by the Canadian government through the late 1970s and early 1980s have seriously damaged the financial future of large segments of the farm community, and that those under the most serious pressure are the younger and often more productive producers.

Unfortunately, the problem has been compounded by an apparent lack of clear objectives on the part of the federal government for the farm sector. This lack of leadership has been exploited by provincial governments who have moved in with their own development programs; programs that are often in conflict with the overall national interest and which have often compounded the problems of high investment costs and low returns.

While the social and regional aspects of farm policy are obviously important in a country like Canada, where agriculture has formed an integral part of our history, and where there is so much diversity, it is our view that future policy must concentrate on the economic contribution that agriculture can and should make to the national scene. This means that national policy should aim at keeping our farm sector efficient and responsive to market signals. Unless we can remain internationally competitive in the production of our major agricultural commodities, our whole farm sector will have to shrink down to a size that will serve only our small and limited domestic market. Such a shrinkage would have enormous social, regional, and economic implications for Canada.

I am sure you are aware that we export between 40% and 50% of what we produce, and the only way we can continue to export is to remain competitive. We must remain competitive, both in the cost of what we produce and in the actual commodities that we do produce. We need to, we think, encourage more diversity in agricultural production in Canada. It seems clear to us that, over the last 20 years or so, agricultural policy has tended to direct our surplus agricultural producing base into the production of export grains and oilseeds. We think we need to work towards a more diverse agriculture.

The development of a national agricultural policy aimed at maximizing the economic contribution that agriculture can and should make will depend on a range of policy initiatives in the field of tax and credit, trade, transportation, research, extension in marketing. Of major importance is the rebuilding of a national industry based on real comparative cost advantages rather than on variable levels of government support. Of great importance will be the monetary and fiscal policies within which we have to operate. Along with other primary producing sectors of the economy, agriculture has suffered disproportionately to other sectors of the economy from the monetary and fiscal policies followed by the federal government over the last decade.

[Traduction]

L'agriculture joue un rôle primordial dans la vie économique et sociale du Canada. Au cours des 20 dernières années, cependant, l'agriculture a subi des fluctuations des cours des produits de base, une augmentation rapide des coûts, d'importants changements d'ordre technique et une absence de politique nationale clairement définie. Il ne fait aucun doute que la politique budgétaire et monétaire poursuivie par le gouvernement canadien vers la fin des années 1970 et le début des années 1980 a sérieusement contrecarré l'avenir financier d'importants secteurs de la communauté agricole et ceux qui éprouvent le plus de difficultés sont les producteurs les plus jeunes et souvent les plus productifs.

Malheureusement, le problème est d'autant plus grave que le gouvernement fédéral n'a pas jugé bon de définir des objectifs précis s'appliquant à l'agriculture. Cette absence d'initiative a été exploitée par les gouvernements provinciaux qui ont établi leurs propres programmes de développement, programmes qui souvent ne concordent pas avec l'intérêt global de la nation et qui ont aggravé les problèmes attribuables au coût élevé de l'investissement et à la faible profitabilité.

Si les aspects sociaux et régionaux d'une politique agricole sont de toute évidence importants dans un pays comme le Canada, où l'agriculture a forgé en partie ce pays et où la diversité est si grande, il n'en demeure pas moins que toute politique future devra se concentrer sur la contribution économique que l'agriculture peut et doit apporter à la vie de ce pays. Aussi, la politique nationale doit-elle miser à ce que notre agriculture reste rentable et puisse répondre aux fluctuations du marché. Si la production de nos principaux produits agricoles ne demeure pas concurrentielle à l'échelle internationale, l'ensemble de notre secteur agricole se rétrécira comme une peau de chagrin et ne desservira que notre marché national restreint et limité. Ce rétrécissement aurait des effets sociaux, régionaux et économiques énormes pour le Canada.

Vous savez, j'en suis sûr, que nous exportons entre 40 et 50 p. 100 de ce que nous produisons et que nous devons rester concurrentiels si nous voulons continuer à le faire. Tant nos prix que nos produits doivent rester concurrentiels. Nous devrions, je crois, encourager une plus grande diversité de notre production agricole. Au cours des 20 dernières années, il nous a semblé que nos terres excédentaires ont surtout servi à produire des grains et des oléagineux destinés à l'exportation. Nous devons diversifier notre agriculture.

La mise en oeuvre d'une politique agricole nationale qui aurait pour but de permettre à l'agriculture d'apporter le plus grand concours possible dépendra de toute une gamme d'initiatives dans le domaine de la fiscalité, du crédit, du commerce, du transport, de la recherche, et d'une commercialisation accrue. Il est primordial que l'agriculture connaisse un essor qui soit attribuable à sa seule compétitivité et non pas aux diverses mesures de soutien des gouvernements. La politique monétaire et budgétaire du gouvernement, dans la mesure où elle affecte l'agriculture sera également d'une grande importance. L'agriculture, ainsi que d'autres secteurs primaires de l'économie, a souffert d'une façon disproportionnée par rapport à d'autres de la politique monétaire et

[Text]

As far as tax and credit policies are concerned, we suggest to you that one of the problems in the last two decades would appear to be a lack of understanding by policy-makers of the very different types of economic units that are classified as farms and the very different ways in which each type responds to economic forces. From a tax and credit policy point of view, there are probably four different classifications that need to be recognized. These are:

1. The well-established, full-time commercial operator with a relatively small long-term debt and consequently reasonably large equity in his operation. Such an operator can generally survive periods of high cost and/or low returns.

2. The full-time commercial operator who carries a relatively high debt load and consequently smaller equity. These operators cannot easily survive periods of erratic income or costs because of their cashflow needs and lack of usable security, and they are often the younger and/or more productive producers.

3. The genuine part-time farmer who is attempting to build up or revive an operation using off-farm income.

4. The hobby farmer or part-time operators who is using farming as a tax shelter.

It is our opinion that tax and credit policy needs to recognize these different types of operations. However, in addition, government policies must recognize a number of specific economic forces generally unique to agriculture and other primary industries. These are: highly erratic income levels due to variable production levels, unstable market prices and restricted access to markets at certain times; very high capital requirements and relatively low returns to both capital and labour; relatively long production and marketing cycles in many agricultural commodities; and very long planning and developmental horizons.

Some of our policies already recognize a number of these factors. However, it is our view that insufficient weight has been given to some very important elements. These are, in particular, the need for instruments to stabilize income levels, the problem of high capital requirements and especially the need to be able to plan in a stable monetary and fiscal environment. It is in the context of these important elements of the agricultural industry that we make our general responses to the discussion paper and then address the specific items of section 31, capital gains and the usefulness of agri-bonds in financing agriculture.

[Translation]

budgétaire poursuivie par le gouvernement fédéral au cours des 10 dernières années.

Dans le domaine de la politique fiscale et du crédit, nous pensons qu'un des problèmes que nous avons connus au cours des 20 dernières années vient du fait que les technocrates ne semblent pas avoir compris que les fermes constituent des types très différents d'unité économique et que chaque type de ferme répond d'une façon bien particulière aux forces du marché. D'un point de vue fiscal et financier, 4 catégories différentes de fermes devraient vraisemblablement être établies.

1. L'agriculteur commercial qui exploite sa ferme depuis longtemps et à plein temps et qui possède des dettes à long terme relativement peu élevées et par conséquent un avoir relativement important. Cet exploitant peut en général survivre à des périodes pendant lesquelles les coûts sont élevés et les rendements faibles.

2. L'exploitant commercial à plein temps qui possède des dettes relativement élevées et par conséquent un avoir restreint. Ces exploitants ne peuvent facilement survivre à des périodes où leurs revenus ou leurs coûts fluctuent en raison de leurs besoins en liquidité et de leur absence de biens hypothéquables; ce sont souvent les producteurs les plus jeunes et les plus productifs.

• 1545

3. L'exploitant à temps partiel légitime qui essaie de rebâtir une exploitation ou de la raviver en y investissant des revenus non agricoles.

4. L'agriculteur du dimanche ou l'exploitant à temps partiel pour lesquels l'agriculture constitue un abri fiscal.

Nous pensons que la politique fiscale et de crédit devrait tenir compte de ces diverses catégories d'exploitations. Cependant, la politique gouvernementale devrait en outre prendre en considération certains facteurs économiques précis propres en général à l'agriculture et aux autres industries primaires. Ces facteurs sont les suivants: une importante fluctuation des revenus attribuables au niveau de production variable, une instabilité des cours du marché et un accès restreint au marché à certaines époques; des besoins très élevés en capitaux, des rendements relativement peu élevés qui s'appliquent tant aux capitaux qu'à la main-d'œuvre; des cycles de production et de commercialisation relativement longs pour de nombreux produits agricoles et une planification de l'avenir à long terme.

Certaines de nos politiques tiennent déjà compte de certains de ces facteurs. Cependant, nous pensons qu'une attention insuffisante a été accordée à certains éléments très importants comme, par exemple, la recherche de moyens permettant de stabiliser les revenus, le problème que posent les besoins élevés en capitaux et, plus précisément, la nécessité d'établir des prévisions dans un milieu monétaire et budgétaire stable. C'est dans ce cadre-ci que nous donnons notre point de vue sur le document d'étude en général et sur l'article 31, la taxe sur la plus-value et le financement de l'agriculture par un régime d'obligations agricoles en particulier.

[Texte]

We have studied the discussion paper in some detail and have a number of comments. The general tone of the paper creates some questions in our minds with respect to the government's real intentions about agricultural tax and credit policy. The overall thrust would appear to be an intent to prove that farmers are already given preferential tax treatment over other sectors and that further concessions would be both inappropriate and counterproductive. If this is the position of the government, we question the purpose of this special committee to review these several proposals.

While we accept that cash systems of accounting for tax purposes are of considerable benefit to the farm sector, we cannot see that they are different from special provisions given to other sectors to meet particular problems. We also question whether, in spite of the data offered, the farm sector is in such a sound economic position that new credit and tax initiatives are not needed.

The discussion paper itself clearly identifies the inherent problem of the farm sector which has become much more serious over the last 10 years. That is the very large capital investment required for relatively small cash returns. While it is admitted that this large capital investment appreciated very rapidly over the 1970s, farmers cannot pay bills with unrealized capital gains. In fact, these high land prices have been a real problem for beginning farmers who have to pay them and have encouraged established farmers to over-extend their credit. We have dealt with the position of the discussion paper on specific issues under the relevant headings.

I will try just to highlight our thoughts on these particular issues. On section 31, there seem to be four essential schools of thought. One is to eliminate section 31 entirely as being no longer relevant. The second is to leave the section virtually unchanged and revert to the former, more flexible procedures for applying it. The third is to establish a new system of dealing with the treatment of farm losses which links the amount of eligible loss from farm operations much more directly to the percentage of taxpayer income from farm and non-farm sources and eliminates any eligible loss below a certain minimum. The fourth would eliminate section 31 and replace it with a procedure that determines eligible losses on the basis of the genuineness of the operation as a viable farm business.

We outline some of the different types of farms you are trying to categorize. I do not think I will go into that; it is fairly clear to all of us.

I will skip to our definition of objectives. As far as the CCA is concerned, we have some fairly easily defined objectives in dealing with this section. These are: one, that we are opposed to anyone avoiding his proper share of taxes; two, that we see no justification for hobby farmers to carry out their hobby with pre-tax dollars; three, that we should discourage the use

[Traduction]

Nous avons étudié en détail ce document d'étude et avons un certain nombre d'observations à faire. Le ton général adopté pour ce document suscite chez nous quelques doutes quant aux intentions réelles poursuivies par le gouvernement en matière de politique fiscale et financière touchant à l'agriculture. Ce document semble pouvoir prouver que les agriculteurs bénéficient déjà d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à d'autres secteurs et que l'octroi de concessions complémentaires serait inapproprié et irait à l'encontre du but recherché. Si telle est l'attitude du gouvernement, nous nous demandons pourquoi ce comité spécial a été chargé d'étudier ces propositions.

Nous reconnaissons que, pour ce qui est de l'impôt, le système de comptabilité de caisse avantage la communauté agricole de façon considérable, mais nous ne pensons pas que ces dispositions diffèrent beaucoup de celles accordées à d'autres secteurs ayant des problèmes particuliers. Nous ne sommes pas sûrs non plus, malgré les données citées, que l'agriculture soit si saine que de nouvelles mesures fiscales ou de crédit ne soient pas nécessaires.

Le document d'étude cerne de façon très claire le problème propre au secteur agricole, problème qui a empiré au cours des dix dernières années. D'importants investissements en capital sont nécessaires alors que les profits sont relativement faibles. Même si ces importants investissements se sont valorisés très rapidement au cours des années 1970, il n'en demeure pas moins que les agriculteurs ne peuvent payer leurs factures avec des gains en capital non réalisés. En fait, ces prix fonciers élevés constituent une véritable épine dans le pied des agriculteurs débutants qui doivent les payer et ont encouragé des agriculteurs de longue date à allonger leur crédit. Nous traitons des points soulevés par le document d'étude sous les témoignages de chapitre ad hoc.

Je voudrais vous en donner les points saillants. L'article 31 semble susciter quatre courants de pensée différents. Certains désirent que l'article 31 soit supprimé dans son intégralité car il n'est plus utile. D'autres désirent que cet article ne soit pas modifié ou presque et qu'on en revienne aux anciens modes d'application qui étaient beaucoup plus souples. D'autres encore préconisent la création d'un nouveau mode de traitement des pertes agricoles qui établirait un lien beaucoup plus direct entre les pertes agricoles déductibles et le pourcentage du revenu tiré de sources agricoles et non agricoles tout en interdisant la déduction de pertes en-deçà d'un certain niveau. D'autres enfin voudraient que l'article 31 soit supprimé et qu'il soit remplacé par un système où les pertes déductibles seraient fonction des efforts accomplis par l'exploitant pour rendre son exploitation rentable.

Nous vous donnons ensuite un aperçu des différents types d'exploitation agricole que vous essayez de classer, mais je ne m'attarderai pas là-dessus, car la situation semble claire.

Je vais maintenant passer à la définition de nos objectifs. Nos objectifs en la matière sont très clairs. Nous sommes opposés à quiconque ne paie pas à pleine part l'impôt; ensuite, nous ne voyons pas pourquoi les agriculteurs du dimanche pourraient exploiter leurs fermes avec leurs revenus avant impôt; ensuite, l'agriculture ne devrait pas être considérée

[Text]

of farming as a tax shelter; four, that we should be encouraging the flow of money into agriculture where it is motivated by an desire to establish a proper, viable, commercial operation irrespective of where that money comes from.

• 1550

Based on the above objectives and the definition of the problem, we would propose the following solution to the problem of the treatment of restricted farm losses: first, the elimination of section 31 as it now stands; second, the establishment of a minimum gross farm income level, below which no operation will be considered a commercial farm business; third, the elimination of all operations from treatment as farms that do not meet the existing business test provisions together with those provisions laid out below, which are the clear definition of commercially viable farm operations as follows:

(1) that there is capital at risk;

(2) that there is a reasonable expectation of profit within a reasonable period considering the type of operation involved, and that such profit will be sufficient to cover the losses previously incurred;

(3) that in the case of beginning or recovering farms, there is a business plan laying out anticipated costs and income estimates against which tax officials can measure progress;

(4) that the taxpayer is actively involved in the business decisions affecting the operation.

Finally, we feel that taxpayers involved in operations that meet the above provisions should be allowed to expense all their farm losses against off-farm income.

We have presented this position to the Department of Finance. They maintain that they have some problems with administering that. Although we do not entirely understand them, we are prepared to continue to look at other options. We have some concerns about the first two options that are presented in the discussion paper.

We certainly endorse the concept that many of the recent complaints about the imposition of section 31 arose because of a sudden change in the attitude of tax officials and more rigid application of the rules. We feel that some sort of appeal or advisory process would certainly assist in this as well as in other controversial tax issues affecting farmers.

Mr. Chairman, that is our submission on section 31. Would you like us to answer questions, or would you like us to proceed through?

The Chairman: I would like you to go right through what you have to do, and then we will mix it all together to some extent.

[Translation]

comme un abri fiscal; enfin, nous devrions encourager tout investissement dans l'agriculture qui serait motivé par le désir de créer une exploitation rentable et commerciale, indépendamment de la source de cet investissement.

Compte tenu des objectifs mentionnés ci-dessus et du problème tel qu'il se pose, nous proposons la solution suivante au problème de la déduction d'une partie des pertes agricoles: premièrement, que l'article 31 soit supprimé; deuxièmement, qu'un revenu agricole brut minimum soit établi, en-deçà duquel aucune exploitation ne serait considérée comme une exploitation commerciale; troisièmement, que toutes les exploitations qui ne respectent pas les critères commerciaux établis, ainsi que les dispositions mentionnées ci-dessous, ne soient pas considérées comme des exploitations agricoles. Voici ce que nous entendons par une exploitation agricole commerciale:

- 1) que des capitaux soient investis aux risques et périls de l'agriculteur;
- 2) que des bénéfices raisonnables puissent être dégagés au bout d'un certain temps, profits qui seraient fonction du type de ferme exploitée et qui suffiraient à absorber les pertes subies antérieurement;
- 3) que, pour les exploitations nouvellement créées ou changeant de main, un plan d'entreprise fasse état des coûts et des recettes anticipés permettant ainsi aux percepteurs de mesurer les progrès accomplis;
- 4) que le contribuable participe activement à toute décision d'ordre commercial qui toucherait l'exploitation.

Enfin, nous estimons que les contribuables dont les exploitations respectent les dispositions ci-haut mentionnées devraient pouvoir déduire toutes leurs pertes agricoles de leur revenu non agricole.

Nous avons fait part de notre position au ministère des Finances qui prétend que cette formule serait difficile à administrer. Même si nous ne comprenons pas très bien, nous sommes disposés à envisager d'autres solutions. Cependant, les deux premières options présentées dans le document d'étude nous préoccupent.

Nous partageons l'opinion de ceux qui attribuent les plaintes formulées récemment à propos de l'imposition de l'article à un changement brusque d'attitude des percepteurs et à une application plus stricte des règlements. Nous pensons que les agriculteurs devraient pouvoir interjeter appel ou bénéficier de conseils qui les aideraient à démêler ces questions fiscales qui font l'objet de tant de litiges.

Monsieur le président, voilà ce que nous pensons de l'article 31. Préférez-vous que nous répondions à vos questions immédiatement ou que nous continuions?

Le président: Je préférerais que vous disiez dès maintenant tout ce que vous avez à dire et nous vous poserons toutes nos questions sur ces différents sujets en même temps.

[Texte]

Mr. Hozack: On capital gains, I think we outline our concerns relatively in some detail, but I think I will highlight them as well.

When the Conservatives first presented their proposal during the election campaign to remove the capital gains from agricultural land, we immediately wrote and raised some concerns about the implications of that to commercial agricultural producers. We feel that essentially the proposal was presented without giving enough thought to the long-term implications for agriculture.

We see sort of the following scenario developing if capital gains is taken off agricultural land and not off other capital assets in Canada. If it is taken off just agricultural land, we see a short-term flush of land onto the market, which would depress land prices in the short term and further aggravate a very serious financial situation in the farm community. Certainly the producers we hear so much about today who are having a difficult time would be in an even more difficult position if land prices went down further, because it would further decrease their equity and make it even more difficult for them to raise operating money. In the longer term, we see a longer term increase in the price of land often being bought by non-farm interests, which we see leading to increased absentee ownership of land and increased tenant farming.

Now, those are only a couple of concerns. We have not studied it in great detail, but we are afraid that no one else has either. We think we should take a very close look at the implications of this taking capital gains off before we proceed. An even more immediate and pressing issue is the contention in the white paper that if capital gains tax was taken off, agriculture would lose interest deductibility. I must say that would be totally unacceptable to agriculture.

• 1555

Also, the Department of Agriculture is in the process of instituting a \$30 million cost recovery program, and I commend you for that. I think government programs should recover the cost of administering that program. But we must question the wisdom of essentially taxing hard-pressed producers for another \$30 million in order to pay \$30 million to \$50 million to retiring farmers. We must point out that our constituents are the producing farmers and I think they are having as difficult a time as farmers have had in recent memory. We do not see the justification for \$30 million in cost recovery if you can afford to give \$30 million to retiring farmers.

However, as you well know, this is a very controversial issue in the country. The gut feeling of a lot of farmers is that taking it off is a good idea, no matter what it costs in the future. So we say: Study it very carefully, and if you are absolutely certain it is good for the long-term future of agriculture, forge ahead if you like. But we do see some potential problems and

[Traduction]

M. Hozack: Nous faisons le détail des inquiétudes que suscite chez nous l'imposition des gains en capital dans notre mémoire, mais je vais les résumer.

Lorsque les Conservateurs ont proposé, au cours de la campagne électorale, de supprimer la taxe sur la plus-value des terres agricoles, nous avons immédiatement répondu en faisant part aux intéressés des effets que cette suppression pourrait avoir pour les producteurs agricoles commerciaux. Nous pensons que cette proposition a été présentée sans qu'une attention suffisante ait été accordée à ses effets à long terme pour l'agriculture.

Voici le scénario que nous avons développé si la taxe sur la plus-value ne frappait plus les terres agricoles sans pour autant supprimer celle qui frappe les autres immobilisations au Canada. Si cette taxe était supprimée, nous assisterions à court terme à la mise en vente soudaine d'une superficie importante de terres, ce qui ferait baisser les prix à court terme et aggraverait encore davantage la crise financière que traverse la communauté agricole. Il ne fait aucun doute que ceux qui éprouvent déjà des difficultés en éprouveraient encore davantage si les valeurs foncières diminuaient car leur avoir propre chuterait et ils ne trouveraient que très difficilement des crédits d'exploitation. A long terme, le prix des terres remonterait mais ces terres seraient de plus en plus achetées par des intérêts non agricoles, ce qui entraînerait une multiplication des propriétaires non-exploitants et des fermiers locataires.

Ce ne sont là que deux de nos préoccupations. Nous n'avons pas étudié en détail cette question, mais nous craignons que personne d'autre ne l'ait fait non plus. Avant de supprimer cette taxe, nous devrions en étudier les effets de manière approfondie. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que le document d'étude semble donner à penser que si la taxe sur la plus-value était supprimée, les agriculteurs ne pourraient plus déduire l'intérêt de leur dette. Je dois préciser que ceci serait totalement inacceptable.

Le ministère de l'Agriculture est en train de créer un programme de recouvrement des fonds de 30 millions de dollars et je l'en félicite. Je crois que le gouvernement devrait recouvrer les frais d'administration de ses programmes. Mais il nous semble peu sage de demander 30 autres millions de dollars à des producteurs saignés à blanc pour reverser 30 à 50 millions de dollars aux agriculteurs prenant leur retraite. Nous devons préciser que notre association regroupe ces producteurs et qu'ils éprouvent tout autant de difficultés que ceux qui exploitaient leurs fermes il y a quelques années. Nous ne voyons pas pourquoi vous récupéreriez ces 30 millions de dollars si vous avez les moyens de donner 30 millions aux agriculteurs prenant leur retraite.

Mais comme vous le savez, cette question fait l'objet de nombreuses controverses dans tout le pays. La plupart des agriculteurs pensent que c'est une bonne idée, quel qu'en soit le prix à l'avenir. Alors nous vous demandons d'étudier cette mesure très soigneusement et de ne l'adopter que si vous êtes absolument certains que l'avenir à long terme de l'agriculture

[Text]

possibly a change in the whole structure of agriculture if you do proceed with that measure.

Now, before I proceed, we have made another brief submission on forced sales, and I would like to ask Mr. Mills to briefly highlight that report before we move on.

Mr. Chris Mills (Research Assistant, Canadian Cattlemen's Association): Thank you, Mr. Chairman. As you know, we have made several submissions to the government. In fact, we started making submissions of this kind back when the 1981 drought occurred. We also had a considerable run-down in cow numbers at that time.

We suggested then and are suggesting now that when you get into a drought situation, as we did in the summer of 1984, you create a particular income problem for cattle producers in this particular case. For example, in 1984 most producers in the southern Prairies, if not all, had to sell their yearlings early. They sold off their 1984 calf crop, which is one they would normally have kept through until 1985, and they sold a considerable portion of their cow herd, thus creating a very much larger income than would be normal, large enough in our opinion to make it difficult for them to use existing averaging provisions.

All that income, of course, is taxable as income. It is not a capital gain as it would be in the United States, incidentally. Therefore, producers who are forced into a taxable position as a result of those considerable sales would then have to rebuild their cow numbers with after-tax dollars.

It is our view that it is not the government's intention to tax misfortune, as we suggest in this way. There is a number of provisions already in the Income Tax Act which appear to appreciate this particular problem, or the principle, but do not address this particular problem. For instance, I would point out to you that under the Animal Diseases and Protection Act, if a man is forced to disperse his herd because of brucellosis or some other-named disease, he is allowed to defer the income from those sales. We do not see any difference between that and a forced sale which is brought on by drought or by floods or earthquakes or whatever it is.

We are suggesting the government should take a look at the whole issue of forced sales. We have laid out in this supplementary paper two ways of doing that. One is to pursue the proposal we put before the Liberal government back in 1973, and that is the establishment of a general deferred income trust provision for farmers, where farmers could do what salary earners do; that is, skim off money in years of high income and put it into a deferred tax position. Salary earners do that through RRSPs. The principle is, of course, that a salary earner should be able to take money off the top of his income during periods of high income, which is his working life, and draw it back out in low-income years, which is when he is retired.

[Translation]

n'en souffrira pas. Mais nous voyons certains problèmes se poser à l'horizon et cette mesure, si vous l'adoptez, pourrait changer toute la structure de l'agriculture au Canada.

Avant de continuer, je demanderais à M. Mills de nous donner les points saillants de l'autre mémoire que nous vous avons présenté à propos des ventes forcées de bétail.

M. Chris Mills (attaché de recherche, Association canadienne des éleveurs de bétail): Merci, monsieur le président. Comme vous le savez, nous avons déjà présenté plusieurs mémoires au gouvernement. En fait, nous avons commencé à le faire lors de la sécheresse de 1981. À cette époque-là, nos troupeaux avaient déjà diminué.

Nous avions dit à l'époque, et nous le répétons, qu'en cas de sécheresse, comme cela a été le cas durant l'été 1984, des problèmes de revenu se posent aux éleveurs de bétail. Par exemple, en 1984, la plupart des éleveurs du sud des Prairies, si ce n'est tous, ont dû vendre leurs animaux d'un an plus tôt que prévu. Ils ont vendu leurs veaux de 1984, qu'ils auraient normalement conservés jusqu'en 1985; une partie considérable des troupeaux a dû être vendue donnant ainsi aux éleveurs un revenu beaucoup plus important qu'au cours d'une année normale, revenu suffisamment important, à notre avis, pour les empêcher ou presque de se prévaloir des dispositions existant sur l'étalement du revenu.

Ce revenu est évidemment imposable. Il n'est pas considéré comme un gain en capital comme ce serait le cas aux États-Unis, par exemple. Par conséquent, les éleveurs qui ont dû payer des impôts à la suite de ces ventes forcées ont dû racheter des bêtes avec leurs revenus après impôt.

Nous ne prétendons pas cependant que le gouvernement essaie de prélever un impôt sur nos malheurs. La Loi de l'impôt sur le revenu renferme déjà un certain nombre de dispositions qui semblent tenir compte de ce problème mais qui ne le résolvent pas. Par exemple, je vous ferais remarquer que, aux termes de la Loi sur les maladies et la protection animales, si un éleveur est obligé de se défaire de son troupeau en raison d'une épidémie de bruxellose ou de toute autre maladie, il peut reporter le revenu tiré de ces ventes. Nous ne voyons aucune différence entre cette mesure et une vente forcée qu'aurait entraîné une sécheresse, une inondation, un tremblement de terre ou quoi que ce soit d'autre.

Nous demandons au gouvernement de se pencher sur le problème que posent ces ventes forcées. Nous vous avons présenté deux solutions dans ce document. L'une serait de donner suite à la proposition que nous avions faite au gouvernement libéral en 1973 et qui consistait à reporter l'impôt payable sur ce revenu à plus tard, comme peuvent le faire les salariés; les agriculteurs pourraient ainsi mettre de l'argent de côté pendant les années où leurs revenus sont élevés et reporter le paiement de l'impôt à plus tard. C'est ce que font les salariés qui investissent dans des régimes enregistrés d'épargne et retraite. Ainsi, un salarié peut mettre une partie de son revenu de côté lorsque son revenu est élevé, pendant qu'il travaille, et retirer cet argent lorsque son revenu a baissé, lorsqu'il a pris sa retraite.

[Texte]

• 1600

The farmer's income varies throughout his life, so we are suggesting the principle could applied to farming. In our opinion, it would solve an awful number of income problems in agriculture.

If that general provision is not acceptable to government, we are proposing that we define a "forced sale". We have laid out what we consider to be the definition of a forced sale, and we have also submitted to the Department of Finance the rules and regulations that, in our opinion, should apply to defining how much money is allowed and how that money could be brought back into income.

So basically, Mr. Chairman, we realize that this is not a part of your specific mandate, but we wanted to inject it as a problem of current concern.

The Chairman: Thank you very much. Before we proceed with questioning, I note that we have a quorum present. I want to announce, and have your acceptance of the fact, that tomorrow morning, we have Messrs. Coopers & Lybrand with Don Huggett as the principal witness, starting at 9.30. But I think there has been enough issues raised that it be imperative that we have the ministry of Finance people back as well. And since it is important that we proceed with our whole hearing and get onto discussions concerning our report at an in camera meeting tomorrow afternoon, I am going to suggest that we work right through the lunch hour and that lunch be provided.

Consequently, I need the following motion: That the chairman be authorized to pay the expenses for a luncheon meeting of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs with officials from the Department of Finance, to be held on Thursday, March 21, 1985, in accordance with the hospitality policy of the House of Commons.

My suggestion is that the meeting should just carry right on, and that we have the officials for lunch.

An hon member: I so move, Mr. Chairman.

Motion agreed to

The Chairman: I recognize Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman. I would be interested to know if the cattlemen see this report on tax issues and agriculture as being a fair representation of the farm financial situation in Canada today.

Mr. Hozack: Mr. Chairman, before we answer that question, may I just say that we had one portion on credit which I did not cover. I had wanted to bring in the forced sales while we were talking about taxes. Would you mind if I just proceeded through, or would you like me to answer that question?

The Chairman: Why do we not go ahead and then maybe you can get some of your credit thoughts in. This reference, though, does deal with agri-bonds, and I do not think you

[Traduction]

Les revenus de l'agriculteur varient au cours de sa vie active et nous proposons donc que ce principe s'applique à l'agriculture. À notre avis, cette solution permettrait de résoudre un nombre incalculable de problèmes que posent les revenus agricoles.

Si le gouvernement ne peut accepter cette recommandation, nous proposons qu'il définisse une «vente forcée». Nous vous en avons donné une dans notre document et nous avons également présenté au ministère des Finances les règles et règlements qui, à notre avis, devraient s'appliquer au montant d'argent pouvant être mis de côté et repris plus tard.

Nous nous rendons compte, monsieur le président, que cela ne fait pas partie de votre mandat, mais nous voulions vous en faire part.

Le président: Merci beaucoup. Avant de passer aux questions, je note que nous avons atteint le quorum. Je voudrais vous dire que demain matin, M. Don Huggett du cabinet Coopers et Lybrand comparaîtra devant nous à 9h30. Mais je dois dire que de très nombreux problèmes ont été soulevés et qu'il est devenu impératif que nous demandions aux fonctionnaires du ministère des Finances de revenir. Mais comme nous devons absolument continuer nos audiences et commencer l'étude de notre rapport à huis clos demain après-midi, je propose que nous travaillions pendant le déjeuner qui nous sera offert.

Par conséquent, je voudrais que l'on adopte la motion suivante: Que le président soit autorisé à défrayer le déjeuner offert aux membres du Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques qui entendra les fonctionnaires du ministère des Finances, le jeudi 21 mars 1985 conformément à la politique sur l'hospitalité de la Chambre des communes.

Je propose que nous continuions nos travaux et que nous entendions les fonctionnaires du ministère pendant le déjeuner.

Une voix: Je propose cette motion, monsieur le président.

La motion est adoptée

Le président: Je donne la parole à M. Foster.

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais savoir si l'Association canadienne des éleveurs de bétail considère ce document sur les questions fiscales dans l'agriculture comme étant le reflet de la situation financière agricole au Canada aujourd'hui.

M. Hozack: Monsieur le président, avant de répondre à cette question, permettez-moi de vous informer que nous avions consacré une partie de notre mémoire aux questions de crédit, dont nous n'avons pas parlé. Je voulais aborder la question des ventes forcées pendant que nous parlions des impôts. Préféreriez-vous que je continue ou que je réponde à cette question?

Le président: Pourquoi ne pas y répondre et peut-être pourrez-vous nous parler des problèmes de crédit en répondant à nos questions. Nous sommes chargés d'étudier les obligations

[Text]

really do deal with that in the credit part of your paper, do you?

Mr. Hozack: We touch on it, yes. But we can answer that question. Charlie Gracey may want to call it.

The Chairman: Why not let us just move it along at this point.

Mr. Charles Gracey (Executive Vice-President, Canadian Cattlemen's Association): Yes, I would like to answer that question briefly, Mr. Foster. First of all, there is a lot of good data and information in this white paper that we have used. On the other hand, there are some very serious distortions, and it led to a lot of press releases. One, I recall was about the farmers being nine times as wealthy as average Canadian citizens. There were two flaws in that—one being that the wealth attributed to farmers was 80% in equity which cannot be spent while the operation is ongoing.

The other thing was even more odious in that the comparison was between current farm income—that is, the last complete year—and Canadians' incomes in 1977. That was irresponsible, not only in this paper but as handled by the press.

So our answer is kind of a mixed bag. I think those are the two main things in it; that the wealth of farmers, as described, included equity, and you will notice in some of these tables that many times that is 80% of all they had. We they have not met too many people who are able to spend that equity and continue their operations. Farmers take risks. It is to be expected that they would have many times the equity of the average citizen; many times the equity of myself. But they take much more risk, and they are exposed to that for their whole lifetime. So despite the fact that there is some good data in this white paper, it is subject to serious misinterpretation along those lines.

• 1605

Mr. Foster: Okay, thank you very much.

On the question of section 31, essentially the cattlemen believe we should eliminate section 31 and just apply a much more stringent profit test to farmers—that is, part-time farmers—along the line outlined in your paper. Is that your position?

Mr. Hozack: Yes, that is true. We are saying we need a much more stringent test. It seems to us that in the past income has been interpreted as reasonable expectation of income. We are saying reasonable expectation of profit. We look at some of the figures and a lot of the people who have a \$5,000 loss do not even have \$1,000 in income. We are saying, let us be sure there is a reasonable expectation of profit over time.

I think it is fair to say that anybody who is a part-time farmer, or hopes to be a part-time farmer, if he is doing it on

[Translation]

agricoles et je ne pense pas que vous en parliez dans la partie de votre mémoire consacrée au crédit, n'est-ce pas?

M. Hozack: Nous en parlons un peu, oui. Mais nous pouvons répondre à cette question. Charlie Gracey va le faire.

Le président: Nous n'avons qu'à continuer.

M. Charles Gracey (vice-président administratif, Association canadienne des éleveurs de bétail): J'aimerais répondre à cette question brièvement, monsieur Foster. Tout d'abord, ce document d'étude renferme beaucoup de données et de renseignements utiles que nous avons utilisés. Par contre, il renferme également de très graves déformations qui ont donné lieu à de nombreux articles de journaux. Le document affirme, par exemple, que les agriculteurs sont neuf fois plus riches que le Canadien moyen. Or, cette affirmation comporte deux erreurs: premièrement, cette richesse attribuée aux agriculteurs tient compte de leur avoir propre qui représente 80 p. 100 et qu'ils ne peuvent utiliser pour exploiter leur entreprise.

Deuxièmement, et cette erreur est encore plus flagrante, c'est que la comparaison a été faite entre le revenu agricole de l'année écoulée et le revenu des Canadiens de 1977. C'était irresponsable non seulement de la part de ceux qui ont rédigé ce document, mais également de la presse.

Alors, notre réponse est mitigée. Voilà les deux erreurs que ce document comporte: l'avoir des agriculteurs entrait dans le calcul de leur richesse et si vous regardez certains tableaux, vous constaterez que, pour de nombreux cas, cet avoir de 80 p. 100 représentait tout ce que les agriculteurs possédaient. Il y en a pas beaucoup qui peuvent dépenser cet avoir et continuer à exploiter leur entreprise. Les agriculteurs prennent des risques. Il est normal qu'ils possèdent beaucoup plus d'avoir propre que la moyenne des gens, que moi-même. Mais ils courrent davantage de risques et ce, toute leur vie. Par conséquent, même si ce document comporte de nombreuses données utiles, il pourrait être mal interprété en raison des erreurs que je vous ai signalées.

M. Foster: Bien , merci beaucoup.

Les éleveurs de bétail pensent que nous devrions supprimer l'article 31 et se contenter d'appliquer des critères de profit plus stricts pour les agriculteurs à temps partiel comme vous l'avez expliqué dans votre mémoire. Est-ce là votre position?

M. Hozack: En effet. Ces critères doivent être beaucoup plus stricts. Il semble que, par le passé, le revenu ait été interprété comme celui à quoi un agriculteur pouvait raisonnablement s'attendre. Nous préférions parler de profit potentiel raisonnable. Nous avons examiné les statistiques et nous sommes rendus compte que nombreux étaient ceux qui subissaient des pertes de 5,000\$, mais n'avaient même pas 1,000\$ de revenu. Nous préférions nous assurer que des bénéfices pourraient être réalisés au bout d'un certain temps.

Je crois que tous les agriculteurs à temps partiel, ou qui désirent l'être, devront assez souvent faire la preuve à leur

[Texte]

any amount of borrowed money he is in all likelihood proving reasonable expectation of profit to his banker fairly often.

Mr. Foster: Is it your opinion that the Department of National Revenue actually does not check the 100,000 or so who seem to show up from nowhere, who are claiming exemptions under the \$5,000 provision? So if in fact they were applying a very strict rule of profit or expectation of profit, they probably would be eliminated in any event.

Mr. Hozack: It seems to me they would, but I have not studied it in that much depth. But just in the white paper there were, as you said, about 100,000-odd more farm tax-filers than there were actual census farms. So obviously those people are coming from somewhere.

Mr. Mills: It seems to me, Mr. Chairman, it is quite obvious they are not applying their existing provisions. From the very data they have put together, in our opinion it shows quite conclusively that large numbers of those guys would never have been classified as eligible under section 31 if the existing provisions had been applied.

Mr. Foster: You spoke in your paper, your presentation, about the possibility of applying a floor or a minimum kind of gross volume, a minimum volume. Would you apply the one the Ontario government uses, as an example, or did you have some figure in mind?

Mr. Hozack: We are sort of open for discussion, but we have talked about figures between \$5,000 and \$25,000. But certainly, even to apply \$5,000 would eliminate a lot of the problem, if you want to call it that.

Mr. Foster: That is gross farm sales.

Mr. Hozack: Gross farm sales, yes.

Mr. Mills: What is Ontario's number? I did not know they had such a figure.

Mr. Foster: I think they use a figure for farm rebate of taxes, municipal taxes, and I am not sure, I think it used to be \$5,000 . . . \$5,000 and \$8,000.

Mr. Mills: What is the difference?

Mr. Foster: It is \$5,000 in northern Ontario, I guess, and \$8,000 in southern Ontario. It seems to me that if your suggestion were followed it should . . . That is done by regulation anyway, what is a farmer, or what is a person qualifying.

Mr. Mills: We accept that it would not be difficult for anybody who really wished to get around that provision to ensure that he got above the \$5,000.

The Chairman: Buy a few of your cattle and sell them the next day.

Mr. Mills: But we also submit there is a pile of people living on acreages or whatever who just happen to claim that provision because everybody says it is available. If they had to go to a lot of trouble in order to get themselves into that position they would not bother with it at all. It is not worth that amount of trouble.

[Traduction]

banquier qu'ils réaliseront des profits s'ils ont emprunté de l'argent.

M. Foster: Pensez-vous que le ministère du Revenu national ne vérifie pas les déclarations des 100,000 exploitants ou plus qui semblent jaillir de nulle part et qui réclament des dégrèvements en vertu de la déduction pour pertes de 5,000\$? Par conséquent, si le ministère établissait des critères de profit plus stricts, ces agriculteurs seraient éliminés de toute façon.

M. Hozack: Il me semble que ce serait le cas, mais je n'ai pas étudié la question en profondeur. Mais comme vous l'avez dit, le document d'étude faisait état d'environ 100,000 contribuables de plus qu'il n'y avait d'exploitations agricoles d'après le recensement. Ces gens-là viennent manifestement de quelque part.

M. Mills: Il est évident à mon avis, monsieur le président, que le ministère n'applique même pas les dispositions actuelles. D'après les données que le ministère a lui-même recueillies, il est manifeste qu'un grand nombre de ces exploitants n'auraient pas pu se prévaloir de l'article 31 si les règlements existants avaient été appliqués.

M. Foster: Vous avez demandé dans votre mémoire qu'un revenu minimum soit fixé. Est-ce que ce minimum serait celui qu'impose le Gouvernement de l'Ontario ou avez-vous un autre chiffre à l'esprit?

M. Hozack: Nous n'avons pas de chiffre précis en tête, mais ce revenu se situerait entre 5,000\$ et 25,000\$. Et même s'il n'était que de 5,000\$, je pense que le gros du problème serait aplani.

M. Foster: Vous parlez du revenu agricole brut?

M. Hozack: Oui.

M. Mills: Quel est le montant retenu par l'Ontario? Je ne savais pas qu'il en existait un.

M. Foster: Je pense que ce montant s'applique à une ristourne fiscale, d'impôts municipaux, et qu'il est de l'ordre de 5,000\$. . . 5,000\$ et 8,000\$.

M. Mills: Pourquoi cette différence?

M. Foster: Il est de 5,000\$ dans le nord de l'Ontario et de 8,000\$ dans le sud de l'Ontario. Il me semble que si votre suggestion était retenue . . . De toute façon, les règlements donnent une définition d'un exploitant agricole et de ce à quoi il a droit.

M. Mills: À notre avis, il ne serait pas difficile à quiconque voudrait contourner ce règlement de s'assurer que son chiffre d'affaires dépasse 5,000\$.

Le président: Il suffit d'acheter du bétail et de le revendre le lendemain.

M. Mills: Mais nous pensons que de nombreuses personnes vivant sur des terres agricoles réclament cette déduction parce que tout le monde dit qu'ils peuvent le faire. S'ils devaient surmonter de nombreux obstacles pour pouvoir la réclamer, ils abandonneraient. Cela ne vaudrait pas la peine.

[Text]

Mr. Foster: If there are lots of screams from the taxpayers we will let Perrin Beatty worry about that. He is an expert on it.

Mr. Mills: Sure.

Mr. Foster: I am wondering whether you would apply, if we used your suggestion of requiring that there be a profit. I believe the United States' system is two years out of seven or something. Does the person actually have to ever show a profit, or do they just have to look as though they are going to show a profit, in your test?

• 1610

Mr. Hozack: I guess that is a difficult thing, because at the time you are testing them, obviously they just have to look as if they are going to show a profit at some time. It seems to me the person who actually wants to become a full-time farmer will be striving to make that into a profit in any event. So if it goes on for some period of time, say 5 or 10 years, I think you will soon discourage people from doing this. I think you could say if he lays down a business plan and he says within five years he is going to be recouping these losses, then you could hold him to that plan. Obviously if he gets to the end of the five years and he does not have a profit, you will probably have trouble collecting your tax as well. But I guess that is Perrin Beatty's problem, again.

Mr. Foster: I especially like your recommendation, although it is perhaps outside the ambit of our study here, on forced sales. I know there are a lot of people in the drought areas of Saskatchewan and Alberta who are forced to sell, and supposedly they take that into income, and sure, they can average, but if they want to go back to re-establish their herds next year, they have already paid the taxes; and once the Department of National Revenue gets the money, it is hard to get it back out of it. I do not know whether that recommendation can be made from this committee report, but I certainly would hope the Minister of Finance would take it into account when he is doing his next budget.

Do you see that, just going into your—I guess you would call it a deferred tax . . .

Mr. Hozack: Deferred income trust account, or deferred whatever, yes.

Mr. Foster: And then there would be some system to register that. Would you have a limit on it of two or three years, or do you see it rolling over within a year?

Mr. Gracey: As Mr. Mills said, there are two mechanisms: we use either the deferred income trust or deferred livestock sales receipts as a result. Obviously that would have to be pulled back into income by purchasing replacement stock or bringing them out of the herd. In the year following the announcement that the drought no longer exists . . . We have a special problem on the Prairies, for example, that the drought may be over and it will take a year to replenish the ranges. So there would have to be some give and take on that. But obviously when conditions were right to restock, the stockman would be expected either to restock with those funds or, after a

[Translation]

M. Foster: Si les contribuables poussent trop de hurlements, Perrin Beatty s'en chargera. Il est expert en la matière.

M. Mills: Apparemment.

M. Foster: Si l'on retenait votre suggestion selon laquelle des profits devraient être réalisés, je me demande si les gens la réclameraient. Je crois qu'aux États-Unis, des profits doivent être réalisés deux ans sur sept. Est-ce qu'un agriculteur doit réellement réaliser des profits ou peut-il se contenter de prouver qu'il va réaliser des profits, d'après le système que vous préconisez?

M. Hozack: Ce serait très difficile car lorsque vous considérez leur cas, il faut simplement qu'ils fassent la preuve qu'ils réaliseront des bénéfices à un moment donné. Il me semble que quiconque veut devenir exploitant à plein temps essaiera de toute façon de réaliser des bénéfices. Or si cela dure un certain temps, disons 5 ou 10 ans, vous arriverez facilement à les décourager. S'ils présentent un plan d'entreprise et s'ils pensent qu'ils récupéreront leurs pertes en cinq ans, vous pourrez toujours les obliger à respecter ce plan. Mais s'ils n'ont pas réalisé de profit au bout de cinq ans, il est fort probable que vous aurez des difficultés à leur faire payer des impôts. Mais là encore, il appartient à Perrin Beatty de résoudre ce problème.

M. Foster: Même si elle ne relève pas de notre mandat, j'ai tout particulièrement aimé la recommandation que vous avez faite à propos des ventes forcées. Il y en a beaucoup en Saskatchewan et en Alberta dans les régions où sévit la sécheresse qui ont dû vendre leurs troupeaux, ce qui est venu grossir leurs revenus; évidemment, ils peuvent l'étaler, mais s'ils veulent racheter d'autres bêtes l'année suivante, ils auront déjà payé leur impôt; et une fois versé au ministère du Revenu national, il est difficile de le récupérer. Je ne sais pas si ce Comité peut proposer cette recommandation, mais j'espère que le ministre des Finances en tiendra compte lorsqu'il présentera son budget.

Pour en revenir à ce que vous avez dit . . . Je crois que vous l'avez appelé un impôt qui serait reporté . . .

M. Hozack: C'est cela, l'impôt sur ce revenu serait reporté à plus tard.

M. Foster: Ce compte devrait être enregistré. Y imposeriez-vous une limite de deux ou trois ans ou cet argent serait-il viré à un autre compte en un an?

M. Gracey: Comme l'a dit M. Mills, deux solutions peuvent être retenues: on pourrait soit passer par le report de l'impôt sur le revenu, soit différer le calcul du revenu tiré des ventes de bétail. Il est évident qu'il faudrait réutiliser ce revenu pour acheter d'autres bêtes. L'année qui suivra la disparition de la sécheresse . . . Un problème spécial se pose dans les Prairies dans la mesure où, la sécheresse terminée, il faudra attendre un an pour que les prés soient de nouveau verts. Il faudrait donc tenir compte de tous ces éléments. Lorsque l'éleveur serait en mesure de racheter de nouvelles bêtes, il pourrait soit utiliser cet argent ou, après un certain temps, payer son impôt

[Texte]

reasonable time, to pay taxes on them, with interest. He cannot abuse the plan. He either restocks and shows that he did or he pays the tax he should have paid, with interest.

Mr. Foster: But he cannot just hold the money away from the tax . . . Would it have to go into a special escrow?

The Chairman: What is wrong with the five-year averaging presently allowed? You can average back over five years. If you have a big profit this year, you average your profits back over your previous five years . . .

Mr. Mills: I would like to bring to you, Mr. Chairman, just one or two real examples, and show you that in fact there are a number of cases where that just does not work; the guy is still going to pay at a higher tax rate in this year, purely because he was forced to sell cattle that he would have not otherwise have sold—and that is tax he will not get back.

The Chairman: I very much agree he is going to pay tax . . . he has sold cattle he might not otherwise have sold, and he has reduced his inventory accordingly, because he might not have sold any cattle. So he is bringing into income in one year more income than he would normally bring in. But he can average the tax payable on that income back over four years, and five years includes the current year now. Why would he object to that?

Mr. Mills: Yes, but not at the same rate, Mr. Chairman. He is going to pay at a higher rate.

The Chairman: No, he is not. He is going to pay perhaps more tax over the five-year period than he would have if he did not have the sale, yes, that is perhaps true. But at least he has his inventory down, and from then on he does not have the same inventory accumulation problem that is always facing anybody who happens to be on a cash basis, because if they ever sell out their inventory, it is all taxable the year they sell it.

Mr. Gracey: May I make a couple of points? One is—and I think Mr. Foster answered it—he said that once the money is in with the government, it is hard to get out. To elaborate on that, the point is that some farmers in certain circumstances will have just finished the year before exhausting their averaging provision, so they will have to wait another series of years.

• 1615

Chris used the term "taxing misfortune". The other is—and the government should realize this—that but for the drought you would not have had any tax revenue, period. Therefore this device cost the government nothing.

The Chairman: All right. Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have just one point of clarification. On page 2 of the brief in regard to the forced sales there is mention of the producer using up much of his 10-year average.

The Chairman: Five.

[Traduction]

avec intérêt. Il ne pourra pas se défiler. Soit il rachète de nouvelles bêtes et il le prouve, soit il paie l'impôt qu'il aurait dû payer, majoré de l'intérêt.

M. Foster: Mais il devra payer de l'impôt . . . Cet argent devra-t-il être versé dans un fonds de réserve spéciale?

Le président: Mais quel inconvénient voyez-vous à la formule d'étalement du revenu sur cinq ans? Vous pouvez l'étaler sur cinq ans. Si vous réalisez de gros bénéfices cette année, vous les étalez sur les cinq années précédentes . . .

M. Mills: Monsieur le président, je voudrais vous citer un ou deux exemples qui se sont effectivement produits et vous montrer que, pour un certain nombre de cas, cette formule n'est pas à retenir; l'éleveur devra quand même payer un impôt plus élevé cette année, simplement parce qu'il a dû vendre des bêtes qu'il n'aurait pas vendues en temps normal et il ne pourra jamais récupérer cet impôt.

Le président: Il paiera de l'impôt, je suis d'accord . . . Il a dû vendre des bêtes qu'il n'aurait pas vendues en d'autre temps, réduisant ainsi son troupeau. Il touche donc en un an plus de revenus qu'en temps normal. Mais il peut étaler cet impôt sur les quatre années précédentes et sur cinq ans si on inclue l'année en cours. Pourquoi s'y opposerait-il?

M. Mills: Oui, mais le taux d'imposition ne serait pas le même, monsieur le président. Il sera plus élevé.

Le président: Non, absolument pas. Il paiera sans doute plus d'impôt sur cinq ans qu'il n'en aurait payé s'il n'avait pas dû vendre ses bêtes, c'est vrai. Mais il a au moins réduit son troupeau et dans ce cas-là, il n'a plus les mêmes problèmes de cumul d'inventaire qui se posent à quiconque a recours à la comptabilité de caisse car s'il vend tout son troupeau, le produit de cette vente est imposable l'année même.

M. Gracey: Puis-je faire des observations? M. Foster a dit tout à l'heure qu'il était très difficile de récupérer l'argent versé au gouvernement. A ce sujet, la possibilité qui est donnée aux agriculteurs d'étailler leurs revenus sur cinq ans se terminera cette année-là et ils devront donc attendre cinq autres années.

Chris a employé le terme «infortune fiscale». L'autre aspect que le gouvernement devrait comprendre c'est que, sans la sécheresse, il n'y aurait pas eu de revenus imposables. Donc ce dispositif ne coûte rien au gouvernement.

Le président: Très bien. Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Un simple éclaircissement. À la page 2 de votre mémoire sur les ventes forcées vous dites que le producteur utilise une bonne partie de son étalement sur 10 ans.

Le président: Cinq.

[Text]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It should have been five? Okay, that is what I understood.

An hon. member: You are talking about the five-year block average, which is what Mr. Wilson is pursuing.

The Chairman: It is Mr. Clark's turn.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Thank you, Mr. Chairman.

I am interested in your statement about the seriousness of the financial crisis in agriculture today. What interests me particularly is that you seem to indicate that crisis is less severe than many other witnesses who have appeared before us. Certainly you use a figure, for example—if I remember correctly—of 3% who are in extreme financial difficulty. As I am sure you know, FCC has been talking in terms of 17% to 20%, and certainly many of the farmers who have written to me in my own constituency are of the opinion that 17% to 20% is a more accurate figure even if that is high enough.

I wonder what the basis is for that assumption on your part and what criteria you have employed in reaching that figure.

Mr. Hozack: I do not think we are disagreeing with you. It is a matter of what you call serious financial difficulty. We had an agricultural credit conference last fall in which we met with the major banks and the Farm Credit Corporation, and pretty well everyone agreed that between 1.5% and 3% of producers were virtually on the verge of being forced out of agriculture. That is obviously very serious financial difficulty, and we could not see any programs either in place or even thought of that could help that particular small percentage of producers.

There is no question as well that there is a group of people, say between 4% and goodness knows what percentage, who are having serious financial difficulties at this time. Our contention has been that they are having problems but if the last three years are the most difficult years we will have out of the first eight years in the 1980s that is fine; we are all going to rebound and we will do fine. If the last three years are the best years we are going to have in the 1980s then we have a very serious situation on our hands.

Nevertheless, whether the last years were the best or the worst, there are only a limited number of things you can do about it. A lot of producers got caught up in increasing land prices, borrowing against their equity, and now they have been caught with falling land prices, falling commodity prices and increased input costs. It is a very difficult situation, but as individuals and as an industry all we can really do is strive to increase our income either through more efficient production or through diversity and strive to reduce our expenses.

In our own particular operation we diversified into another cash crop that we thought would help us and there seemed to be a market for and we are now growing seed potatoes. It is just one thing of thousands that I guess you could do.

[Translation]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cinq? Très bien, c'est ce que je pensais.

Une voix: Vous parlez de l'étalement sur une période de cinq ans, c'était la question de M. Wilson.

Le président: C'est au tour de M. Clark.

M. Clark (Brandon—Souris): Merci, monsieur le président.

Je suis intéressé par vos commentaires sur la gravité de la crise financière actuelle dans l'agriculture. Ce qui m'intéresse particulièrement c'est que vous semblez dire que la crise est moins grave que l'ont laissé entendre d'autres témoins qui ont comparu devant nous. Si je me souviens bien, vous avez dit que 3 p. 100 des agriculteurs connaissaient des difficultés financières extrêmes. Comme vous le savez, la SCA dit qu'il y en a de 17 p. 100 à 20 p. 100 et les nombreux agriculteurs de ma circonscription qui m'ont écrit pensent que ces derniers pourcentages reflètent davantage la réalité et se demandent même si les chiffres réels ne sont pas plus élevés.

Je me demande sur quoi vous fondez cette hypothèse et quels critères vous utilisez pour arriver à ce chiffre.

M. Hozack: Je ne pense pas que nous soyons en désaccord avec vous. Tout dépend de ce que l'on appelle les difficultés financières graves. L'automne dernier, nous avons eu une conférence sur le crédit agricole à laquelle participaient les principales banques et la Société du crédit agricole. Tout le monde convenait qu'entre 1,5 p. 100 et 3 p. 100 des producteurs étaient virtuellement au bord de la faillite. Indubitablement, ils connaissent de très graves difficultés financières et il n'y a aucun programme, ni même aucun projet de programme pour aider ce petit pourcentage de producteurs.

Il va sans dire également qu'il y a un groupe de gens, disons entre 4 p. 100 et je ne sais pas combien, qui connaissent présentement des graves difficultés financières. Notre position est que si les trois dernières années s'avèrent avoir été les pires de toute la décennie, ça ira, nous allons tous nous en remettre et nous nous tirerons d'affaire. Par contre, si ces trois dernières années s'avèreront les meilleures de la décennie, alors la situation deviendra très grave.

Néanmoins, que ces années aient été les meilleures ou les pires, il y a peu de chose qu'on puisse faire à cet égard. Beaucoup de producteurs ont été pris par l'augmentation du prix des terres, par des emprunts sur leur avoir net, et maintenant par la chute des prix des terres, la chute des prix des denrées et une augmentation des coûts de production. La situation est très difficile mais, en tant que particuliers et en tant que secteur, tout ce que nous pouvons vraiment faire c'est d'essayer d'accroître notre revenu, soit par une production plus efficace soit par la diversification et la réduction des dépenses.

Nous avons diversifié notre propre exploitation en nous lançant dans une autre culture commerciale pour laquelle il semble y avoir un marché et nous pensions que cela pouvait nous aider. Nous cultivons maintenant les pommes de terre de semence. Je présume que c'est une chose parmi tant d'autres que l'on peut faire.

[Texte]

So I do not think we question that there are a lot of people, between 4% and, say, the 20% or 25%, who are having a very difficult time. I guess it is a matter of what you do about that.

Maybe I should just make a couple of comments on our credit proposals. Is that fair enough?

Mr. Clark (Brandon—Souris): Certainly.

Mr. Hozack: Let me just say that we have looked at some specific proposals. One of them is the agri-bonds. I guess agri-bonds over the last few years have become all things to all people: everybody has a different idea about what an agri-bond is. We must say that we do not favour programs which require substantial amounts of public funds on an ongoing basis, but we do favour the expansion of the small business development bond principle in that it matches a lender in a high tax bracket with a borrower in a low tax bracket. We think that has been very beneficial and could continue to be very beneficial.

• 1620

We like the idea of guarantees on farm mortgages. We think that would substantially free up capital for other uses within agriculture, and we see that farm credit could play a very important role in guaranteeing vendor financing essentially. So we like that proposal especially.

We have outlined in our brief some other ideas, shared appreciation mortgages, indexed loans, that sort of thing. They are all essentially in the development stage and I think need more study and thought before they are actually implemented.

Mr. Clark (Brandon—Souris): First of all, let me clarify this. When you use the figure 3%, you are thinking in terms of those who are going to be forced off the land almost immediately.

An hon. member: Bankrupt.

Mr. Hozack: Yes. Right.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Therefore, you are stating they are beyond... that government programs cannot save them, if I understand you correctly.

Mr. Hozack: Right.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Between 4% to 20%, or whatever range we are using, would you agree that many of those farmers are in difficulty, as a result of the fact they entered farming at what proved to be a very inopportune time? For example, many of them came into farming in the middle part of the 1970s and got caught up in high interest rates and declining prices. There was also the drought on the Prairies, over which they had no control. Many of them have demonstrated extremely satisfactory management skills, but are in fact victims of circumstances. Would you agree there is a future for them in agriculture?

[Traduction]

Nous ne contestons donc pas le fait qu'il y ait beaucoup de gens, entre 4 p. 100 et disons 20 p. 100 ou 25 p. 100, qui connaissent énormément de difficultés. La question c'est de savoir ce qu'on peut faire pour les aider.

Je devrais peut-être faire quelques commentaires sur nos propositions en matière de crédit. Voulez-vous les entendre?

Mr. Clark (Brandon—Souris): Certainement.

Mr. Hozack: Nous avons étudié certaines propositions spécifiques dont celles des obligations agricoles. Au cours des dernières années tout le monde pensait que c'était la solution à tous les problèmes: chacun a une idée différente de ce qu'est une obligation agricole. Nous ne sommes pas en faveur d'un programme qui exige des montants considérables provenant des fonds publics sur une base continue, mais nous sommes en faveur de l'élargissement du principe des obligations pour l'expansion de la petite entreprise dans la mesure où cela permet d'appareiller un prêteur lourdement imposé avec un emprunteur qui, lui, l'est peu. Nous croyons que cela a été très bénéfique et que ça pourrait continuer de l'être.

Nous aimons l'idée d'hypothèque avec garantie. Nous pensons que cela pourrait libérer beaucoup de capitaux pour d'autres utilisations agricoles et nous pensons que le crédit agricole pourrait jouer un rôle très important en garantissant essentiellement le financement de l'acheteur par le vendeur. Nous aimons donc beaucoup cette proposition.

Dans notre mémoire nous avons décrit quelques autres propositions dont les hypothèques à plus-value partagée, les prêts indexés et ainsi de suite. Ces idées sont essentiellement en voie d'élaboration et je pense qu'elles nécessiteront davantage d'études avant de pouvoir être mises en application.

Mr. Clark (Brandon—Souris): D'abord je veux une précision. Lorsque vous parlez de 3 p. 100, il s'agit de ceux qui seront obligés d'abandonner leur terre presque immédiatement.

Une voix: La faillite.

Mr. Hozack: En effet, c'est cela.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Si je comprends bien, vous dites donc qu'ils ont dépassé le point de non-retour, que le gouvernement ne peut rien pour eux.

Mr. Hozack: En effet.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Il y en a entre 4 et 20 p. 100, ou quelle que soit la fourchette utilisée, qui sont selon vous en difficulté à cause du fait qu'ils sont devenus agriculteurs à un très mauvais moment. Par exemple, beaucoup d'entre eux se sont lancés en agriculture au milieu des années 1970 et se sont vu pris avec des taux d'intérêt à la hausse et des prix à la baisse. Il y a eu également la sécheresse sur les Prairies qui échappait à leur contrôle. Beaucoup d'entre eux ont fait preuve d'aptitudes de gestion très satisfaisantes, mais sont en fait les victimes des circonstances. Vous reconnaissiez qu'il y a un avenir pour eux en agriculture?

[Text]

Would you also agree that if we could devise some sort of debt rearrangement—not a moratorium, as has been talked about by the government of Manitoba, for example, and is in place in Saskatchewan—it would lessen their immediate cash demands for a period of three or four years? Would your association feel comfortable with that type of proposal?

Mr. Hozack: I agree with your assessment. As we looked at it, the majority of people who were in difficulty either started or expanded within the last five to seven years. They were essentially, as you said, victims of circumstances.

Now debt readjustment is a funny thing. The small business development bond that actually reduces the producer's interest by as much as 4% or 5% is not unlike reducing his total debt by, say, 20% or 25%. Once he is out of the difficult period he still has the total debt there. Then he can start paying on that, as he should.

People who were in financial difficulty were allowed to issue a small business bond and their rate was usually half of prime plus 1.5% to 2.5%. Especially when rates were 14%, 15%, 16%, this was a substantial saving. It was essentially no different from reducing his debt by, say, 25%. I am not sure of the figures, but essentially what it did was reduce his interest carrying costs. It gave him a chance to make some changes in operation to get back to more stable ground. I think we can certainly live with something like that.

As far as actual debt adjustment, we have been opposed to that.

Mr. Fraleigh: Mr. Chairman, before we leave it, I would like to have this clarified. Mr. Foster, did we not have it indicated to us by the financial institutions that many of those institutions are getting close to the limit of taxable dollars available to them under the small business bond? If you have the program in place and none of the financial institutions has money to put out, we have a major problem.

I have to agree with your idea, but it has been indicated to us there are not large pools of capital left out there that could finance that kind of a program.

Mr. Hozack: That is true, although if you give it . . .

Mr. Foster: The banks—first of all, they do not seem to want to give them—have to be in a profit position to take them.

An hon. member: Or to want to take them.

Mr. Mills: They have to be in a taxable position. They are always in a profitable position.

Mr. Foster: They have to be in a taxable position.

[Translation]

Vous convenez également qu'on pourrait réduire leur besoin immédiat de liquidités pour une période de deux ou trois ans en rééchelonnant leur dette et non par un moratoire tel que suggéré par le gouvernement manitobain, par exemple, et comme cela existe au Saskatchewan. Que pense votre Association de ce genre de proposition?

M. Hozack: Je suis d'accord sur votre évaluation. D'après nos constatations, la majorité des gens en difficulté ont lancé ou agrandi leur exploitation au cours des cinq ou sept dernières années. Comme vous le dites, ils ont surtout été victimes des circonstances.

Maintenant, le rééchelonnement de la dette est une drôle de chose. Les obligations pour l'expansion de la petite entreprise, qui en fait réduisent l'intérêt payé par les producteurs à 4 p. 100 et 5 p. 100 ont le même effet que si l'on réduisait le total de la dette de 20 p. 100 ou de 25 p. 100. Une fois hors de difficulté, il a toujours sa dette à rembourser et il peut commencer à le faire comme il devrait le faire.

Les gens ayant ces difficultés pouvaient émettre une obligation de petite entreprise à un taux d'intérêt qui était habituellement de 1,5 p. 100 à 2,5 p. 100 supérieur au taux de base. Cela représentait une économie appréciable lorsque les taux d'intérêt étaient de 14 p. 100, 15 p. 100, et 16 p. 100. Cela équivalait sensiblement à une réduction de 21 p. 100 de sa dette, disons. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais essentiellement c'est une réduction du loyer de l'argent. Cela leur fournissait l'occasion de réorganiser l'entreprise et de l'assainir. Nous pouvons certainement nous accommoder d'un tel régime.

Pour ce qui est de l'ajustement de la dette comme telle, nous y sommes opposés.

M. Fraleigh: Monsieur le président, avant de passer à autre chose, je voudrais une précision. M. Foster, les institutions financières ne nous ont-elles pas avisé que beaucoup d'entre elles sont proches d'avoir épousé les montants disponibles au titre des obligations pour petites entreprises? Si l'on instaure un tel programme et qu'aucune des institutions financières n'a l'argent requis, alors nous aurons un très grand problème.

Je suis d'accord avec votre idée, mais on nous a dit qu'il reste peu de capitaux disponibles pour financer ce genre de programme.

Mr. Hozack: C'est vrai, quoique si vous donnez . . .

Mr. Foster: D'abord, les banques ne semblent pas vouloir en émettre car pour ce faire il faut d'abord avoir des bénéfices.

Une voix: Ou vouloir les accepter.

Mr. Mills: Elles doivent avoir un revenu imposable, elles font toujours des profits.

Mr. Foster: Elles doivent avoir des revenus imposables.

Mr. Mills: Mr. Chairman, can I just come in on this debt adjustment? I do not think that in terms of debt adjustment we have any problem in realigning or reorganizing the debt; that

Mr. Mills: Monsieur le président, puis-je intervenir sur cette question d'ajustement de la dette? Pour ce qui est du rajustement de la dette, je ne crois pas que cela pose des problèmes de

[Texte]

has been going on quite a bit on the part of the commercial lenders.

Mr. Clark (Brandon—Souris): So they stated.

Mr. Mills: During the period of rapid growth that occurred in agriculture in the late 1970s, a lot of restructuring took place. There was a lot of debt in the wrong place, a lot of short-term debt that should have been medium term, and medium-term debt that should have been long term. That has been happening, and that was a necessary happening, but I am not quite sure what you mean by debt adjustment. If you mean some artificial reduction in the interest rates ...

Mr. Clark (Brandon—Souris): I think it is a bit like agribonds; it is a concept the details of which vary with the teller in some ways. But the concept I am interested in is a plan that would be of assistance to those farmers who currently may well be arrears with FCC, for whom a reduced interest rate would not in itself be sufficient; this plan would enable them to postpone some of their obligations to a point in the future. We see the agricultural industry turning around; so for a period of perhaps five years their payments on principal and interest would be reduced; and they would be in a better position to meet their obligations.

Mr. Gracey: I want to respond very briefly to that. It is a good idea provided we have some certainty as to when current circumstances might turn around. And back to Dr. Foster, one of the most illuminating tables in this white paper is table 5, which shows the components of aggregate farm returns. In the 1970s, operating income ran in the neighbourhood of 20% of farm returns, and the rest of the wealth creation was in the rising value of farmland. Shockingly, in 1982 and 1983, 93% of farm returns were operating income, and operating income did not rise. So that shows you what happened to farm returns. And there was zero inflation in farmland; in fact it went down.

So the idea of deferring debt is a good idea only if some of us can see the light at the end of the tunnel; can see that we are not delaying the inevitable. How long are these circumstances going to continue where farmers are going to have to take 92% and 93% of their income out of operating income and not see a return to appreciation and asset values? The danger is in deferring the inevitable, and I do not know if we can do that. That is the risk we take when we try and set up instruments.

Mr. Mills: In other words, Mr. Chairman, if you can be sure that at some point we are going to be able to service the asset values we have created, fine. But what if these asset values are grossly exaggerated at the present time, and all you are doing is deferring? You are just going to eat away, especially if the U.S. farm bill goes through.

The Vice-Chairman: I am sorry, time is expired, Mr. Clark. Mr. Althouse, do you have any questions?

Mr. Althouse: Yes.

[Traduction]

réorganisation, les prêteurs commerciaux l'ont fait assez couramment.

M. Clark (Brandon—Souris): C'est ce qu'ils ont dit.

M. Mills: Au cours de la période de croissance rapide en agriculture vers la fin des années 1970, il y eut beaucoup de restructurations. A cette époque il y avait beaucoup de dettes mal faites, des dettes à court terme qui auraient dû être à moyen terme et des dettes à moyen terme qui auraient dû être à long terme. Cela s'est fait et cela était nécessaire, mais je ne vois pas très bien ce que vous voulez dire par ajustement de la dette. Parlez-vous d'une réduction artificielle des taux d'intérêt ...

M. Clark (Brandon—Souris): Je pense que cela ressemble un peu aux obligations agricoles, chacun voit cela à sa façon. Mais le concept qui m'intéresse serait un plan qui pourrait aider les agriculteurs dont les prêts de SCA, sont en souffrance et pour lesquels une réduction du taux d'intérêt serait insuffisante en soi. Ce plan leur permettrait de reporter une partie de leurs obligations à une date ultérieure. Nous constatons un changement dans l'agriculture, donc, pour une période de cinq ans, peut-être, leur paiement sur le capital et l'intérêt serait réduit et ils seraient ainsi dans une meilleure position de respecter leurs obligations.

M. Gracey: Je veux répondre brièvement à cette suggestion. C'est une bonne idée en autant que nous ayons une certaine certitude de ce qui va se produire plus tard. Pour revenir à M. Foster, l'un des tableaux les plus révélateurs de son Livre blanc c'est le tableau 5 qui illustre les éléments des revenus agricoles dans leur ensemble. Dans les années 1970, le revenu d'exploitation représentait près de 20 p. 100 des revenus agricoles et le reste de la valeur ajoutée était imputable à l'augmentation de la valeur des terres agricoles. Fait surprenant, en 1982 et 1983, 93 p. 100 du rendement agricole provenait des revenus d'exploitation et ces derniers n'ont pas augmenté. Cela vous illustre donc ce qui est arrivé au rendement agricole. Et la valeur des terres n'a pas augmentée, en fait elle a diminuée.

Donc l'idée du report de la dette est une bonne idée uniquement si certains d'entre nous voient la lumière au bout du tunnel et que nous ne faisons pas uniquement reporter l'inévitable. Combien de temps dureront ces circonstances où les fermiers devront compter sur le revenu d'exploitation pour 92 ou 93 p. 100 de leurs revenus sans avoir aucun rendement sur la valeur de leur actif ou sur l'appréciation de ceux-ci? Le danger consiste à reporter l'inévitable et je ne sais si nous pourrons le faire. Voilà le risque que nous courrons lorsque nous essayons de le faire et de nous donner des moyens.

M. Mills: Autrement dit, monsieur le président, ça va en autant qu'on puisse être sûr qu'à un moment donné nous pourrons supporter la valeur des actifs que nous avons créée. Toutefois, si, à l'heure actuelle, la valeur de ces actifs est grandement exagérée, tout ce que l'on fait c'est reporter l'échéance. On va simplement tout liquider, surtout si le projet de loi agricole américain est adopté.

Le vice-président: Je m'excuse, monsieur Clark, votre temps est écoulé. Monsieur Althouse, avez-vous des questions.

M. Althouse: Oui.

[Text]

Mr. Hozack: Mr. Chairman, I would like to make one statement which I think is very important; it is very important with respect to Mr. Clark. He said that a debt adjustment would be better than an actual interest reduction. If you take \$100,000 at 10%, it is \$10,000. If you debt-adjust that by reducing the fellow's debt to, say, \$75,000 at 10%, it is \$7,500. That is really a 2.5% interest break. So if you really think a group of people in difficulty need to be helped—whether you do the small business bond and forego the taxes, or whether you give that particular individual a 2.5% interest payment, or whether you just pay it directly to farmers who qualify—leave the fellow's debt in place, because in the majority of cases it is private individuals who hold it, namely the banking institutions.

I do not see that the government has any right to get into reducing their debt to \$75,000, unless you want to just pay the \$25,000. But if you think a person is worthy of staying in agriculture, give him a direct interest break. It is the same thing as reducing his total debt, and it will be over in one year or two years, and you can say to him, as Charlie pointed out, if in two years this is not better, you are still going to be back at the world interest rate and you will have to go your own way then.

• 1630

Mr. Clark (Brandon—Souris): Well, perhaps if we postponed all payments on principal for five years . . .

Mr. Hozack: Any payment you do not have to make is . . . You can call it what you like, I think the banking institutions have been pretty fair in postponing and waiting. They have, in all fairness to them, done everything they possibly could to try and keep people in business. I think it is important we realize the interest break is as good as a reduction in total debt.

The Vice-Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Yes, I would like to pursue the capital gains aspects a little bit and then perhaps get into section 31 a wee bit.

Picking up on where the discussion has gone to this point, you indicated it is quite clear from what the bankers are saying and observation that at least 1% to 3% of existing farm operators are in extreme financial difficulty and probably will not be here for the next year or two. On top of that, we know there is the usual phasing out of some farmers due to age and illness and normal retirement, which would take out between 2% and 3%, would recirculate, recycle. In your estimation or from your research, how much land can be offered in a year on a percentage basis before the price is really depressed? I suppose to lead up to that, do you see prices being at a level, or are they continuing to fall?

Mr. Hozack: I would say land prices are continuing to fall, and the reason is essentially that inflation has stopped. There are very few people who can afford to buy it for more than what its productive value is, and it has not arrived at its productive value yet.

[Translation]

M. Hozack: Monsieur le président, j'aimerais faire une déclaration que je considère très importante sur ce qu'a dit M. Clark. Selon lui un rajustement de la dette serait préférable à une réduction réelle des taux d'intérêt. Dix pour cent de 100,000\$ donnent 10,000\$. Si on effectue un ajustement à la baisse jusqu'à 75,000\$ disons, à 10 p. 100, cela donne 7,500\$. La réduction d'intérêt n'est que de 2,5 p. 100. Donc, si vous pensez vraiment qu'un groupe de personnes en difficulté a besoin d'aide . . . que vous accordiez des obligations aux petites entreprises et un dégrèvement fiscal, ou que ce soit une réduction d'intérêt de 2,5 p. 100, ou que vous le versiez directement aux agriculteurs admissibles . . . ne touchez pas à la dette de cette personne, car dans la plupart des cas le créancier est privé, nommément les institutions bancaires.

A mon sens, le gouvernement n'a pas le droit de réduire leur dette à 75,000\$ à moins de simplement payer le 25,000\$ de réduction. Toutefois, si vous pensez qu'une personne mérite de rester en agriculture, accordez-lui une réduction directe du taux d'intérêt. Cela revient à réduire l'ensemble de sa dette pour une période d'un ou deux ans. Comme Charlie l'a dit, vous pouvez lui dire que si, dans deux ans les choses ne s'améliorent pas, à ce moment-là il devra payer les taux d'intérêt en cours et se tirer d'affaire tout seul.

M. Clark (Brandon—Souris): Ma foi, nous pourrions peut-être reporter le remboursement du capital sur une période de cinq ans . . .

M. Hozack: Tout paiement reporté . . . appelez ça comme vous voulez, je pense que les institutions bancaires ont été assez justes en accordant des reports et des délais. En toute justice, je dois dire qu'elles ont fait leur possible pour essayer de garder les gens en affaires. À mon avis, il est important que nous comprenions qu'une réduction du taux d'intérêt est aussi valable qu'une réduction du total de la dette.

Le vice-président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: J'aurais quelques questions sur les gains en capital et aussi sur l'article 31.

Pour reprendre la discussion, vous avez dit qu'il est très clair, d'après les commentaires des banquiers et ce que vous avez pu observer, qu'au moins 1 à 3 p. 100 des exploitants agricoles sont dans une situation financière précaire et auront probablement disparu d'ici un an ou deux. En plus, nous savons qu'il y a l'abandon graduel habituel de certains agriculteurs pour raison d'âge, de maladie et ainsi de suite, ce qui représente un roulement se situant entre 2 p. 100 et 3 p. 100. D'après vos calculs et vos recherches, en pourcentage, combien de terres peut-on mettre en vente chaque année sans faire baisser les prix? D'abord, selon vous, est-ce que les prix sont stables ou bien continuent-ils à baisser?

M. Hozack: Je dirai que le prix des terres continue de chuter et c'est essentiellement dû au fait qu'il n'y a pas d'inflation. Très peu de gens peuvent se permettre d'acheter des terres à un prix supérieur à leur valeur productive et le prix n'a pas encore atteint cette valeur.

[Texte]

One of the reasons we heard as being a good reason for taking off capital gains was it would reduce the price of land to make it easier for young farmers to get in. I say, as a relatively young farmer who is in, the price of land will have to come down more before we can afford to buy it, and so I think the land will continue to go down for some time yet. There are enough people essentially being forced to put their land on the market already without giving anyone any extra incentive to put it on the market at this point in time.

Mr. Althouse: Did the fact that you perceive land values to be dropping—sometimes fairly rapidly—have something to do with your slightly amended policy with regard to capital gains tax? Do you see it now as not being as necessary with the declining land values? I also note in your analysis that you were afraid the immediate response to a cancellation of capital gains tax would be a further sell-off which would accelerate the down. Are those two items part of what has entered into it or are there third and fourth factors as well?

Mr. Gracey: I think there is an additional factor, and I hate to be blunt about this, but I am quite sure when the proposal was made by the government to remove capital gains, the party then, the Conservatives, someone was unaware of the fact we already had the \$120,000 in our back pocket; it was already agreed to. And it is now worth \$240,000. We felt it was quite beneficial, so we are a little surprised to . . . I see a reaction from Mr. Fraleigh that . . .

Mr. Fraleigh: Well, it is not true, Charlie. All you are doing is deferring it, you are still going to pay the tax, it is an RRSP. So you do not do anything. The only benefit to that program is it allows you to defer the tax . . .

Mr. Gracey: It is a long-term deferral, and it comes out at lower rates. It is \$120,000 which is \$240,000.

• 1635

Mr. Fraleigh: You are suggesting in your paper that the farmer receives that full benefit of that \$120,000. That is not so, because the tax on \$120,000 would be substantial, even if you took it out at a lower rate, depending on what your . . .

Mr. Gracey: Excuse me. The facts are that you can calculate it any way you like—and I hate to say this—but it is still a better deal than the average wage earner can deposit in an RRSP himself over a lifetime.

Mr. Fraleigh: Not when you consider the investments you are putting into your farm year after year and the losses you might be taking on that. I do not think you are making a very valid concern.

Mr. Gracey: Well, the only concern, of course—and I think we should make this clear—is we said take it off of all sectors. That has been our position all along.

Mr. Fraleigh: I agree; that is mine too.

Mr. Gracey: But to create a potential tax haven, Mr. Hozack has mentioned the short-run effect, which is debat-

[Traduction]

L'une des bonnes raisons qu'on nous a données pour l'exemption des gains en capital c'est qu'une telle disposition réduirait le prix des terres et faciliterait la venue de jeunes agriculteurs. Étant agriculteur depuis assez peu de temps, je dis que le prix des terres devra diminuer davantage avant qu'il y ait incitation d'achat et je pense que la chute des prix n'est pas encore terminée. Présentement, il y a suffisamment de gens qui sont obligés de vendre sans leur donner une autre raison de plus de vendre à ce moment-ci.

M. Althouse: La constatation de la chute du prix des terres . . . parfois très rapide . . . est-elle responsable de la légère modification de votre politique touchant l'imposition des gains en capital? Étant donné la chute de la valeur des terres, ne considérez-vous plus cela comme étant nécessaire? J'ai remarqué également dans votre analyse que vous craignez une réaction immédiate à l'annulation de l'impôt sur les gains en capital, des mises en vente de terres plus nombreuses ce qui accélérerait le mouvement à la baisse. Est-ce que ces deux éléments font partie de la conjoncture ou est-ce qu'il y en a également un troisième et un quatrième?

M. Gracey: Il y a un facteur additionnel et je déteste le dire de cette façon, mais je suis sûr que lorsque le gouvernement a proposé d'exempter les gains en capital, c'étaient les conservateurs, quelqu'un ignorait le fait que nous avions déjà 120,000\$ en poche, que cela était déjà accepté. Maintenant cela vaut 240,000\$. Nous pensions que c'était très avantageux, alors nous sommes un peu surpris de . . . Je vois la réaction de M. Fraleigh qui . . .

M. Fraleigh: Bien, c'est faux Charlie. Vous ne faites que reporter l'impôt, c'est un REER. Donc vous ne faites absolument rien. Le seul avantage du programme c'est qu'il vous permet de reporter l'impôt . . .

M. Gracey: C'est reporté à long terme et imposé à un taux inférieur. C'est 120,000\$, soit 240,000\$.

M. Fraleigh: Dans votre document, vous proposez que l'agriculteur profite pleinement des avantages de cette déduction de 120,000\$. Ce n'est pas le cas car l'impôt sur ce montant serait important, même à un taux inférieur, selon vos . . .

M. Gracey: Excusez-moi. Le fait est que peu importe la façon dont vous le calculez, je déteste le dire, mais c'est quand même plus que la moyenne des salariés peut déposer dans un REER au cours de sa vie.

M. Fraleigh: Pas si l'on tient compte des investissements que vous faites dans votre exploitation année après année et des pertes que vous pourriez encourir. Votre argument n'est pas très valable.

M. Gracey: Bien, je dois préciser que nous proposons l'exemption pour tous les secteurs, c'est la seule solution. Cela a toujours été notre position.

M. Fraleigh: Je suis d'accord et c'est la mienne également.

M. Gracey: Pour ce qui est de créer un paradis fiscal potentiel, M. Hozack a parlé des effets à court terme et on

[Text]

able, whether or not farm land would fall. The long-run effect could be that unless the rules were clear it could become a tax haven. One of the things we have not said yet is that if you wish to take capital gains off farm lands, we need to know the rules in advance—i.e., the rules on who is eligible, the rules on whether or not interest carrying costs... You have asked about research. Our research says that we lose \$6 if we lose the interest carrying costs on the mortgage for every dollar we gain in getting rid of capital gains, and we lose it from the young...

Mr. Schellenberger: No one is suggesting you are going to lose it.

Mr. Gracey: Yes, it is right in the white paper.

Mr. Schellenberger: The white paper and what you are suggesting are two different things.

Mr. Gracey: It is in the bureaucratic mind. It is in the bureaucrat's mind.

Mr. Schellenberger: Well, it has been in the bureaucrat's mind for a long time.

Mr. Gracey: Mr. Chairman, that is beside the point. I can agree with you, but we can still insist that we would have to know the rules before we ever agreed to it. We might be very happy with the rules and agree to it immediately, but we have to know the rules if we are going to do our job for farmers.

Mr. Schellenberger: I object to the tax haven aspect, though.

Mr. Gracey: Yes, but do you agree it is a potential possibility?

Mr. Schellenberger: If you remove the interest deductibility, but you are talking tax haven based on the inflationary value of land and paying taxes on that. Small businesses tend to move that into their inventory quickly and dispell it, but the farmer cannot do that.

Mr. Hozack: No, but the fact of the matter is that agricultural land over time has appreciated faster than any other capital asset. So if you were an astute investor and there were no capital gains tax on land...

Mr. Fraleigh: You are a young boy. Hell, I mean...

Mr. Hozack: You are talking about recent history.

Mr. Schellenberger: Well, I mean the last five or six years, but not prior to that.

Mr. Hozack: Well, rather than go round and round on that, let us just go back to one concern that we have. It is the fact that the government essentially does not have any money to be giving away, and they are coming to agriculture for \$30 million in cost recovery, which is me today, this year. You are saying well, you will not have to pay your capital gains when you retire. Sure, you can make the point about the guy who

[Translation]

peut débattre le fait que le prix des terres tombera ou ne tombera pas. À moins que les règles soient très claires, cela pourrait à long terme devenir un paradis fiscal. L'une des choses que nous n'avons pas encore mentionnées c'est que si vous désirez exempter les gains en capital sur les terres agricoles, il nous faudra connaître les règles d'avance... ex.: les règles d'admissibilité, sur les frais d'intérêt... Vous nous avez parlé de recherches. Nos recherches démontrent que pour chaque dollar gagné par l'exemption des gains en capital, nous perdons 6\$ si les frais d'intérêt sur hypothèque ne sont plus déductibles et c'est les jeunes qui perdent...

M. Schellenberger: Personne ne prétend qu'ils ne seront plus déductibles.

M. Gracey: Oui, c'est dans le livre blanc.

M. Schellenberger: Ce qu'il y a dans le livre blanc et ce que vous suggérez sont deux choses différentes.

M. Gracey: C'est dans l'esprit des bureaucrates.

M. Schellenberger: Ma foi, cela fait un bon moment que c'est dans l'esprit des bureaucrates.

M. Gracey: Monsieur le président, cela n'est pas pertinent. Je peut être d'accord avec vous, mais nous insistons quand même qu'il faudra connaître les règles avant que nous soyons d'accord. Il est possible que nous soyons très heureux des règles et que nous soyons immédiatement d'accord, mais pour bien représenter les agriculteurs, nous devons connaître les règles.

M. Schellenberger: Toutefois, je m'oppose à l'aspect paradis fiscal.

M. Gracey: Oui, mais reconnaissiez-vous que c'est une possibilité?

M. Schellenberger: Si vous abolissez la déduction des frais d'intérêt, mais vous parlez d'abri fiscal fondé sur la valeur spéculative des terres, laquelle est imposable. Les petites entreprises ont tendance à transférer cela rapidement dans leurs stocks et à s'en débarrasser, mais l'agriculteur ne peut pas faire cela.

M. Hozack: Non, mais le fait est que la valeur des terres agricoles a augmenté plus rapidement que n'importe quel autre actif. Donc, si vous êtes un investisseur avisé et qu'il n'y a pas d'impôt sur les biens en capital provenant de la vente de terres agricoles...

M. Fraleigh: Vous êtes très jeune. Diable, je veux dire...

M. Hozack: Vous parlez de l'histoire récente.

M. Schellenberger: Ma foi, je parle des cinq ou six dernières années, pas davantage.

M. Hozack: Bien, au lieu de tourner en rond, revenons à l'une de nos préoccupations soit le fait que le gouvernement n'a pas d'argent à donner et qu'il offre 30 millions de dollars à l'agriculture en recouvrement des coûts, ce qui est mon cas aujourd'hui, cette année. Vous dites bien, vous n'aurez pas à payer d'impôts sur vos gains en capital au moment de la retraite. Bien sûr, vous pouvez toujours argumenter que ce

[Texte]

sweated all his life to retire, but if he has to pay the tax he has the money and there is no argument about that. It may not be as much money as he would like to have, but he does have the money. Of course you do not agree with it.

The Vice-Chairman: Mr. Althouse, do you have any more questions?

Mr. Althouse: Yes, I think I still have about seven or eight minutes to go here.

I think we have established from virtually all the witnesses from the farm community that their perception is that agricultural land prices have gone down and their expectation is that they will continue to go down. We have found, through witnesses such as the Farm Credit Corporation in the agriculture committee—who are basically the same people here, but it was over on the agriculture committee—that land prices do seem to run at something like a 40 or 50 year cycle. We have had a fairly long upswing; since some time in the middle 1930s they have virtually gone up, with only a few blips downward in between. We may be in for a depression in terms of a deterioration in land values for some time. In the past, it has been 10 or 15 years with only minor blips upward. So it does happen since most of both the capital gains and the section 31, the expectation of inflation going on forever and the attitude that you can always expect the value to go up... Hence, an attitude amongst some investors that the "expectation" of profit is always there, whether or not there is any reality to that expectation, has probably created more potential investors in farm land and in section 31 kind of farming than we may see for some years in the future.

• 1640

I suppose the whole problem with section 31—since I am also wanting to lead into that—has been that the criterion was expectation of profit. It is a pretty nebulous kind of thing. The people who were going in, I am sure, genuinely expected that some day they would show a profit, even if it was after they sold out after sitting on the land and watching themselves grow wealthy.

So I suppose what you have told us, then, is that you think there should be some limits to capital gains tax. Perhaps the limits that are there, the amounts paid now, are enough. I notice Mr. Gracey seemed to indicate the application of the 120,000 RRSPs might... I read from what he said that this seemed to be an adequate exemption from capital gains.

Mr. Gracey: For the present.

Mr. Althouse: For the present time.

Mr. Hozack: I think we feel that essentially we do. We have tried always to base our proposals on what we thought was fair to the farming community, and when capital gains were first instituted and people started to roll it to their family and were being asked to pay tax on capital gain when no cash had changed hands, we said: That is not fair, because he does not have the money. Then when we got to looking at pensions and retirement, we said: You know, this fellow has not had an opportunity to contribute to an RRSP because of the fact that

[Traduction]

bonhomme-là a travaillé fort toute sa vie pour pouvoir prendre sa retraite, mais s'il doit payer de l'impôt, il a l'argent pour le faire, cela va sans dire. Il n'en a peut-être pas autant qu'il souhaiterait, mais il en a. Evidemment, vous n'êtes pas d'accord sur cela.

Le vice-président: Monsieur Althouse, avez-vous d'autres questions?

M. Althouse: Oui, je pense qu'il me reste encore 7 ou 8 minutes.

Nous avons établi que la perception de presque tous les témoins du secteur agricole c'est que le prix des terres agricoles a baissé et continuera de baisser. Certains témoins comme ceux de la Société du crédit agricole nous ont dit au Comité de l'agriculture—composé à peu près des mêmes personnes, mais c'était au Comité de l'agriculture—que le prix des terres semblait fluctuer selon un cycle de 40 à 50 ans. Nous avons connu une longue hausse, depuis le milieu des années 1930, les prix ont virtuellement toujours augmenté sauf quelques reculs ici et là. Nous entrons peut-être dans une période de dépression de la valeur des terres et ce pour un bon moment. Par le passé, la tendance s'est maintenue pendant 10 ou 15 ans sauf quelques petites poussées vers le haut. Cela se produit donc puisque la plupart du temps, dans les deux cas pour ce qui est des gains en capital à l'article 31, l'espoir d'une inflation perpétuelle et l'attitude qu'on peut toujours s'attendre à une augmentation de la valeur... Donc, cette espoir de profit est toujours présent chez les investisseurs, qu'il soit fondé ou non et cela a peut-être créé plus d'investisseurs potentiels dans les terres agricoles et dans les exploitations à temps partiel que nous n'en reverrons avant plusieurs années.

Le problème de l'article 31... puisque c'est là que je voulais en venir... c'est le critère d'un espoir de profit. C'est assez nébuleux tout cela. Je suis convaincu que les gens qui investissaient dans ce secteur s'attendaient vraiment à faire des profits un jour, même si c'est après la vente après avoir conservé la terre et regardé sa valeur augmenter.

Ce que vous nous avez dit alors, c'est qu'il devrait y avoir des limites à l'impôt sur les gains en capital. Peut-être que les limites actuelles, que les montants payés maintenant sont suffisants. M. Gracey semble dire que la déduction de 120,000 pour un REER semble... Il semble dire que c'est une exemption suffisante pour les gains en capital.

M. Gracey: Pour l'instant.

M. Althouse: Pour l'instant.

Mr. Hozack: Essentiellement c'est ce que nous pensons. Nous avons toujours essayé de fonder nos propositions sur ce que nous croyons être juste pour la communauté agricole. Au moment de la création de l'impôt sur les gains en capital, lorsque une ferme changeait de main dans la même famille, les gens étaient imposés sur les gains en capital alors qu'ils n'avaient pas touché d'argent. Nous avons protesté en disant que c'est injuste, car il n'y a pas eu gain. Ensuite nous avons commencé à étudier les pensions et les régimes de retraite et

[Text]

he has been continually putting his money back into the farm over the last 10 or 15 years. So we said we thought it was only fair that he be given an opportunity to essentially make a lump sum contribution. We thought that was fair; yet I must say that, if you take an example of \$480,000 of taxable capital gain, he would have to pay \$60,000 in cash tax plus whatever the tax rate was on the \$120,000 when he drew it out of the RRSP, and if my math serves me correctly, that would leave him with about \$320,000 in cash. We say we could live with that.

Mr. Althouse: That is not bad, and so might he.

Mr. Hozack: And so might he. It is a very emotional issue, and I think a lot of people have supported it. We caught a certain amount of flak from our own constituents, and I think a lot of people have supported it from a gut feeling rather than from having given it any particular amount of thought.

The Chairman: Your last question, Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Also in your recommendations, you propose to go back to a 10-year forward averaging kind of provision for people who are selling out, so that in your example, the \$60,000 that is left over could perhaps be forward averaged for 10 rather than 5 years. You have opted for an extension similar to that provided to corporate farms.

Mr. Hozack: That was with our forced sale, I think.

Mr. Althouse: That is on page 10.

Mr. Hozack: Well, it is news to me, I must admit.

Mr. Althouse: At the bottom of the first paragraph. Oh, I am sorry; I just read my notes here.

Mr. Hozack: Okay.

Mr. Althouse: It reminded me of the proposal now which allows... In the instance you said, the \$60,000 could be averaged out over the next five years, and I was wondering if lengthening that back to the old 10-year provision would provide any assistance for those who might want to be the source of financing for the next generation. Rather than having to have the cash to pay, they could take 10-year mortgages and pay it out that way.

• 1645

Mr. Hozack: Right, I think that would help.

One thing I do think we should clarify... we are not sure; I always understood that whenever you sold your farm you could put the \$120,000 into the RRSP. I have heard recently that was only if you were actively farming.

Mr. Althouse: Yes.

Mr. Hozack: It strikes me that is not entirely fair either, if you want to be fair. Lots of people farm until they are 55 or 60 and then they essentially retire and rent their land out and

[Translation]

nous avons dit: ce bonhomme-là n'a pas eu l'occasion de contribuer à un REER parce qu'au cours des 10 ou 15 dernières années il a réinvesti tout son argent dans son exploitation agricole. Nous avons donc dit qu'il n'était que juste de lui permettre de faire une contribution globale. Nous pensions que c'était juste, toutefois je dois ajouter que si on prend l'exemple de 480,000\$ de gains en capital imposables sur lesquels il devrait payer 60,000\$ d'impôt, plus le taux d'imposition applicable sur les 120,000\$ au moment où il les retirerait du REER, si je ne me trompe, cela lui laisse environ 320,000\$ comptant. Nous disons que c'est suffisant.

M. Althouse: Ce n'est pas mal et la personne pourrait être d'accord.

M. Hozack: Et elle pourrait l'être. C'est un débat très passionnel et je pense que beaucoup de gens ont appuyé cette proposition. Nous nous sommes fait bombarder par nos commettants et je pense que beaucoup de personnes ont appuyé la chose instinctivement, plutôt que rationnellement.

Le président: C'est la dernière question, monsieur Althouse.

M. Althouse: Dans vos recommandations, vous proposez également de revenir à une disposition prévoyant un étalement sur les dix années à venir pour les gens qui vendent leurs terres, de sorte que dans votre exemple les 60,000\$ pourraient peut-être être étalés sur 10 ans au lieu de 5. Vous avez choisi une extension identique à celle offerte aux fermes corporatives.

M. Hozack: Je pense que c'était dans notre document sur les ventes forcées.

M. Althouse: C'est à la page 10.

M. Hozack: Je reconnais que vous m'apprenez quelque chose.

M. Althouse: Au bas du premier paragraphe. Oh je m'excuse, je lisais mes propres notes.

M. Hozack: Ca va.

M. Althouse: Cela me rappelle la proposition prévoyant... Vous avez dit que les 60,000\$ pourraient être étalés sur les cinq prochaines années et je me demandais si le fait d'augmenter la période d'étalement à dix ans serait bénéfique pour ceux qui veulent financer la prochaine génération. Au lieu de payer comptant, ils pourraient contracter une hypothèque de 10 ans.

M. Hozack: Très bien, je crois que ce serait utile.

Mais il convient peut-être de clarifier une chose... j'avais toujours compris que, lorsqu'on vendait son exploitation agricole, on pouvait verser 120,000\$ dans un REER. J'ai entendu dire récemment que c'était possible uniquement si l'on était un agriculteur actif.

M. Althouse: Oui.

M. Hozack: Il me semble que ce n'est pas vraiment très juste. Beaucoup d'agriculteurs sont actifs jusqu'à 55 ou 60 ans et, lorsqu'ils prennent leur retraite autour de cet âge-là, ils

[Texte]

they do not want to lose control of those assets; they like it, or for whatever reasons. But when they are 70, they do want to sell the land. I think if they have been a legitimate farmer over some period of time they should be able to rent their land in the year they want to roll the money into the RRSP. I think that is only fair.

The Chairman: And if they are 71 or 72 when they sell their farm, tell me how much the RRSP is going to do for them?

Mr. Hozack: If they live to 90 it might help.

The Chairman: No, no. You cannot buy one. That is the end of it.

Mr. Hozack: No, farmers can. Farmers are allowed.

The Chairman: They can, okay.

Mr. Fraleigh: I have some concern . . . and it was raised by Vic. If we have as many "For Sale" signs as this, what is this going to do to that group immediately above them? It appears to me we have a large number of people whose borrowing ability is based on their equity, and that has deteriorated pretty badly. What happens to the group immediately above that 2% or 3%? Suppose we threw even 1% of the land on the market in the next two years. What is that going to do to that immediate group above them? Are we going to have a snowball there and we will destroy that next group as well? When we started this process we knew there were no easy answers; but that is one of the concerns I have.

On the question raised by Lee on the debt set-side—and I will ask them and you can respond to them—there was no thought in my mind of reducing that debt. It appears we have a fair number of young guys out there right now who are current except for maybe one year's mortgage payments. What I was saying was that we take that . . . You do not forgive any of it; you simply tack it on the end. You then relieve him of that debt load and he is then in a position where he can get credit to put in this spring's crop. My concern is that we have an immediate problem two months down the road, that because of the bath that many of the farm suppliers took in the past two years they have been running credit schools all over the country. You know that and I know that. My concern is that there is only one way they are going to do business this spring, and it is with letters of credit or cash, in a great many cases. It may not affect you guys and it may not affect me, but there are a great number out there who may be affected by that kind of scenario.

I have made my point on the capital gains, and I am not going to go back to that. I wish you would address those two questions. I would appreciate your views on them.

[Traduction]

décident de louer leur terre pour ne pas perdre le contrôle de leurs avoirs; ou encore, ils préfèrent la garder . . . enfin, il peut s'agir de toutes sortes de raisons. Mais une fois qu'ils atteignent 70 ans, ils ont généralement envie de vendre leur exploitation agricole. Je crois que, si l'on a été exploitant agricole au cours d'une certaine période, on devrait avoir la possibilité de la louer au cours de l'année où on décide de transférer ses avoirs à un REER. Ce n'est que justice, il me semble.

Le président: Et s'ils décident de vendre leur exploitation agricole à l'âge de 71 ou 72, à quoi cela va-t-il leur servir d'avoir un REER?

Mr. Hozack: S'ils vivent jusqu'à l'âge de 90 ans, ce sera utile.

Le président: Non. Ils ne pourront même pas en acheter un. C'est tout.

Mr. Hozack: Si, les agriculteurs peuvent le faire. C'est leur droit.

Le président: Oui, d'accord.

Mr. Fraleigh: Il y a une chose qui m'inquiète; d'ailleurs, Vic l'a déjà soulevée. Si tant d'agriculteurs sont obligés de vendre leur exploitation, qu'adviendra-t-il du groupe immédiatement au-dessus d'eux? Il me semble que la capacité d'emprunt de bon nombre d'agriculteurs est fonction de leurs avoirs, dont la valeur a considérablement baissé. A ce moment-là, qu'arrive-t-il au groupe qui se classe dans les 2 ou 3 p. 100 au-dessus? Mettons que nous décidions de vendre 1 p. 100 des exploitations au cours des deux prochaines années. Quelle serait l'incidence sur le groupe immédiatement au-dessus? Allons-nous l'entraîner dans cette chute et le détruire en même temps? Au moment de nous lancer là-dedans, nous savions qu'il n'y avait pas de solution facile; mais c'est l'une des choses qui m'inquiète malgré tout.

Pour revenir sur la question soulevée par Lee au sujet de la dette . . . je poserai d'abord ma question et vous pourrez y répondre après . . . je n'avais pas en tête de réduire la dette. Il semble que bon nombre de nos jeunes agriculteurs arrivent actuellement à rembourser leurs dettes, même s'ils ont peut-être une année de retard pour ce qui est du remboursement de l'hypothèque. Je proposais simplement . . . non pas de la radier, mais plutôt de remettre son remboursement à plus tard. De cette façon, ils se trouvent moins endettés et peuvent ainsi obtenir du crédit pour l'ensemencement au printemps. Je crains que nous nous retrouvions devant un problème dans deux mois, du fait que de nombreux fournisseurs ont tellement souffert ces deux dernières années qu'ils refusent de faire crédit un peu partout dans le pays. Vous le savez aussi bien que moi. Aussi, j'ai l'impression que, ce printemps, bon nombre d'entre eux refuseront tout crédit et refuseront de livrer, sauf contre des lettres de crédit ou des espèces. Cela ne va peut-être pas toucher tout le monde, mais j'imagine qu'il y en a beaucoup qui pourraient être dans cette catégorie.

Je vous ai déjà donné mon point de vue au sujet de la plus-value, et je n'ai donc pas l'intention de revenir là-dessus. J'aimerais simplement que vous répondiez à ces deux questions. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

[Text]

Mr. Mills: Mr. Chairman, just a general comment to Mr. Fraleigh.

I think one of the serious errors we could make in looking at the current situation is to assume we have come through the worst; we have seen the worst. I just came back from Washington; I have been talking to a number of people here who are looking at the situation; and I think there is a lot of evidence that the worst is yet to come. We then have to look at the current situation not as at the end of a cycle of bad years but as probably at the mid-point in a succession of very, very tough years in agriculture. I would suggest to you that for instance the idea of debt set-aside in those circumstances . . . there is a different kind of a deal. You have to assume this guy's ability to service his debt is not going to improve over the next few years. Maybe the best thing for him is to get out whilst he can.

• 1650

I am not saying that he should, but I am just saying that I think we always tend to look at a moment in time and say that now we know what the problem is, we have the problem defined. I do not think we have the problem defined. I think as far as the world grain market is concerned, which is inevitably going to slop over, we have not yet seen the worst and we are going to see a lot more problems than we have seen to this point. It is just a point that I think this committee needs to take into account.

Mr. Gracey: That adds to what Mr. Fraleigh was talking about, the other 17%, which is the difference between us and other farm organizations. They are in imminent danger immediately. If we are not at the bottom, as Chris says, they are the next group.

Mr. Mills: I did not answer your question, but it seems to me that when we are looking at land prices and looking at solutions we have to assume that we do not know where commodity prices are going over the next few years. It could well be that they are going down.

Mr. Fraleigh: Okay. So you understand where I am coming from, I am talking about targeting; I am not talking about starting at the bottom.

I in my mind have come to the conclusion—and I know it is cruel—that there are some out there who cannot be helped, that we are too far down the road with them. I am talking about a very specific group. I am talking about a group of people that maybe are current with everything except one year's mortgage payment. I think they are going to have a very, very serious problem.

Mr. Mills: Let me suggest something else, and that is that part of the problem of course is that we in agriculture in the last few years have gone from an economy that eschewed any kind of debt—debt was a bad deal—to one that really has replaced a tremendous amount of equity with debt. We have allowed equity to move out of agriculture and we have replaced it solidly with debt capital.

[Translation]

M. Mills: Monsieur le président, j'aurais quelques remarques générales à faire à M. Fraleigh.

Je crois que l'une des plus graves erreurs que nous pourrions commettre actuellement serait de croire que le pire est passé et que la situation va dorénavant s'améliorer. Justement, j'arrive de Washington et j'ai parlé à beaucoup de gens qui examinent la situation ici; il semble évident que le pire n'est pas passé encore. Nous devons donc considérer la situation actuelle, non pas comme la fin d'un cycle d'années dures, mais probablement comme le point intermédiaire d'une période extrêmement difficile pour les agriculteurs. Donc, à mon avis, un programme de report de la dette dans des circonstances pareilles, eh bien, c'est tout à fait autre chose. Vous devez comprendre que la capacité de l'agriculteur à payer sa dette ne s'améliorera pas pendant quelques années. Dans ce cas-là, il vaudrait peut-être mieux qu'il renonce avant d'être trop endetté.

Je ne préconise pas forcément qu'il abandonne son exploitation, mais je crois qu'on a tendance à croire, au moment d'examiner un problème, que nous avons réussi à bien le définir. À mon avis, nous n'avons toujours pas défini le problème. Pour ce qui est du marché mondial des céréales, qui va inévitablement continuer à nous poser des problèmes, nous n'avons pas encore vu le pire et nous allons certainement avoir beaucoup plus de problèmes que nous n'en avons eus jusqu'ici. Je voulais simplement faire cette observation au Comité.

M. Gracey: Cela rejoint ce qu'a dit M. Fraleigh au sujet des autres 17 p. 100, ce qui nous distingue d'autres organismes agricoles. Pour eux, le danger est imminent. Si nous ne sommes pas les derniers, comme l'a dit Chris, ils ne tarderont pas à subir les effets de la situation.

M. Mills: Je n'ai pas vraiment répondu à votre question mais au sujet du prix de la terre, lorsque nous essayons de trouver des solutions, nous devons postuler que nous n'avons aucun moyen de prévoir l'évolution des cours des denrées durant les prochaines années. Il est fort possible qu'ils déclinent.

M. Fraleigh: Très bien. Vous avez donc saisi mes arguments; je proposais une sélection, non pas de commencer avec les derniers.

Personnellement, je suis arrivé à la conclusion—and j'avoue que c'est peut-être cruel de ma part—qu'il y en a un certain nombre que nous ne pouvons pas aider car leur situation est trop désespérée. Je parle d'un groupe très précis—ceux qui ont peut-être réussi à maintenir leurs paiements, sauf qu'ils ont un an de retard sur le remboursement de leur hypothèque. Je crois que ces gens-là vont être très mal pris.

M. Mills: Permettez-moi de vous dire autre chose. Le problème découle en partie du fait que nous, dans le domaine de l'agriculture, sommes passés au cours des années d'une situation où l'endettement était mal vu à un point où la dette semble remplacer, pour ainsi dire, les avoirs dans une grande mesure. Nous avons créé une situation dans le domaine agricole où les exploitants n'ont presque plus d'avoir et doivent absolument s'endetter pour financer leurs opérations.

[Texte]

In fact, government programs have encouraged debt. In our own province we have had programs that have gone in and encouraged the father actually to take his equity out and for his son to take a beginning farmer loan and get dad off, pay him off. So he has got his money and has gone to Phoenix or wherever. So we have actually encouraged that removal of equity capital.

Maybe we should be looking at ways and means of encouraging equity capital back into agriculture to replace some of this debt. As long as we have this huge debt, I do not know that we can service it with the kind of commodity prices we are looking at. So when we are talking about share depreciation mortgages or other ways of bringing equity in it seems to me that those are pretty good, solid solutions. Let the guy who wants to share in the risk bring his equity in and share it.

Mr. Fraleigh: The problem we face as politicians... You guys are looking at it strictly from an economic standpoint, and that is fine. I know that some of you will shudder when you hear me say this, knowing where it comes from, but we have a pretty significant social problem on our hands as well. I know that kind of an attitude got the EEC into a horrendous mess and I would hate to see us fall into that trap, but the social side-effects of this current problem are pretty dramatic, and that is something we as a government have to consider as well.

Mr. Gracey: It should not escape attention that we were here in November 1979 to say what would happen to agriculture when interest rates went up.

We have some answers for you: you have to get the deficit down. That is what has been driving interest rates; that is what has put us into the spot we are in. It is amazing to me that farmers are not directing their fury where it really should go, and that is at government for the deficit that created the situation they are in.

Mr. Hozack: If I could just go back for a minute to Mr. Fraleigh's question about what we are going to do if the equity continues to slide, it is a very difficult thing, but one of the things we have been saying as often as we get a chance to the banks and Farm Credit and everybody else is that you have to put more emphasis on cashflow ability and less emphasis on equity. Say as you like, almost without exception the banks look at it and if you have enough equity they will look at how your cashflow looks, but when your equity is gone they are hesitant, I would say, to look at the cashflow ability. The fact that equity goes down does not hurt you unless, like you say, you cannot borrow your operating money because you have reduced equity.

So we have to try to make that point and we have to work towards that, I think, just by consultation with the banks. Of course, that is pretty simplistic and may not do a lot of good, but at least we can try. The second thing was targeting. What happens if you are targeting and you say you will take this

[Traduction]

En fait, les programmes gouvernementaux ont encouragé cet endettement. Dans notre province, par exemple, certains programmes ont même encouragé le père à vendre son avoir au fils, auquel on consentait un prêt agricole pour l'acquérir. Donc, le père qui a obtenu son argent peut ensuite aller à Phoenix ou ailleurs, s'il le veut. Nous avons en fait encouragé le retrait des capitaux de cette façon.

Peut-être que nous devrions envisager d'encourager le réinvestissement des capitaux dans les exploitations agricoles afin de réduire la dette. Tant que l'endettement des agriculteurs sera aussi important, je ne pense pas qu'ils pourront continuer à payer le service de leurs dettes, étant donné la chute des cours des denrées. À mon avis, si l'on pouvait obtenir une hypothèque prévoyant le partage de la dépréciation ou avoir recours à d'autres solutions qui encourageraient l'apport de capital, ce serait une bonne solution. Ainsi, celui qui partage le risque va en même temps investir son capital dans l'exploitation.

M. Fraleigh: Mais le problème que nous avons, en tant qu'hommes politiques... Vous voyez ça d'une optique économique, évidemment, et c'est tout à fait normal. Vous allez peut-être frémir lorsque vous entendrez ce que je vais vous dire, mais nous sommes vraiment aux prises avec un problème social important. Je sais que ce genre d'attitude a posé toutes sortes de problèmes à la CEE et je n'aimerais pas nous voir tomber dans le même piège. Il n'en reste pas moins que les conséquences sociales du problème actuel sont assez graves et nous, en tant que gouvernement, devons tenir compte de cela aussi.

M. Gracey: On vient de vous signaler que nous sommes venus en novembre de 1979 pour vous dire ce qui arriverait aux agriculteurs si les taux d'intérêt montaient.

Mais nous avons certaines solutions à vous proposer: il faut d'abord réduire les déficits. C'est justement ce qui cause l'augmentation des taux d'intérêt, et c'est ce qui nous a créé tant de difficulté. Cela m'étonne que les agriculteurs ne s'en prennent pas à la véritable source de leur problème, c'est-à-dire au gouvernement dont le déficit a créé la situation dans laquelle ils se trouvent.

M. Hozack: Permettez-moi de revenir sur la question de M. Fraleigh, quant à ce que nous allons faire si l'avoir de l'agriculteur continue à diminuer. Nous savons que c'est un problème épique, mais chaque fois que nous avons l'occasion de le dire aux banques et à la Société du crédit agricole, nous leur répétons qu'il faut mettre davantage l'accent sur les liquidités, non sur l'avoir de l'agriculteur. Quoique vous disiez, presque sans exception les banques ne décident de tenir compte de vos recettes que si vous avez suffisamment d'avoir; si jamais vous n'avez plus d'avoirs, elles hésitent, d'après moi, à tenir compte des recettes. Une réduction de l'avoir n'est pas forcément gênante, à moins qu'elle empêche d'emprunter des fonds de roulement.

Donc, nous devons essayer de faire valoir cet argument et de convaincre les banques du bien-fondé de celui-ci par le biais de consultations. Remarquez, c'est peut-être un peu simpliste et cela ne servira peut-être pas à grand chose, mais nous pouvons au moins essayer. On a également parlé de sélection. Que se

[Text]

sector and give them an interest break if it is in it? What happens is, all of a sudden the group which is just above that is the worst one off, because the bank is asking it if it is sure it could not qualify for that. Therefore, in the case of a guy who might have qualified for a loan, the bank is suggesting to him that he wait until his equity goes down a little further, at which point he will qualify for the special assistance. I realize it is a difficult thing, although I like the targeting of the interest break through farm credit, or just directly as a payment, better than I like the debt set-aside. I think with mortgage payments being in arrears, the Alberta Agricultural Development Corporation did that. They basically allowed the lending institution to take any arrears, put them on the end of the loan and reamortize the loan, and I think the banks have done that wherever they possibly can. They essentially have restructured the debt. They have already added it on, and that is the problem.

[Translation]

passe-t-il si l'on offre un programme sélectif qui donne certains avantages, du point de vue des taux d'intérêt, à un secteur particulier? Eh bien, voilà ce qui arrive: tout d'un coup, le groupe qui se trouve juste au-dessus est tout aussi mal pris puisque la banque lui demande s'il ne serait pas également admissible. Ainsi, une banque pourrait conseiller à quelqu'un qui est en mesure d'obtenir un prêt d'attendre que son avoir soit un peu plus réduit, puisqu'à ce moment-là il pourra obtenir une aide spéciale. Je suis conscient de la complexité du problème, mais je dois dire que je préfère que l'on offre des avantages, du point de vue des taux d'intérêt à un groupe choisi ou qu'on lui accorde une subvention directe, plutôt que d'offrir un programme de report de la dette. Il me semble que c'est justement ce qu'a fait la Société de développement agricole de l'Alberta, dans le cas des paiements hypothécaires en retard. Essentiellement ils ont permis aux institutions financières d'ajouter l'arriéré au montant du prêt et de le réamortir. Je crois que c'est justement ce qu'ont fait les banques dans la mesure du possible. On a essentiellement restructuré la dette. Autrement dit, on a déjà ajouté l'arriéré à la dette, voilà le problème.

• 1655

The Vice-Chairman: Thank you. Mr. Champagne.

M. Champagne: Merci, monsieur le président.

Dans votre document, vous suggérez certaines choses en ce qui concerne l'article 31. Vous parlez entre autres de l'établissement d'un revenu minimal au-dessous duquel il ne serait pris aucune considération des personnes oeuvrant dans le domaine de l'agriculture à temps partiel. La semaine dernière, on a rencontré des propriétaires de chevaux de course. Comme on le sait, les chevaux de course sont du domaine de l'agriculture en matière d'impôt. Ces gens semblaient être contre cette méthode-là. Ils disaient que dans leur domaine particulier, cela ne fonctionnait pas du tout.

On sait qu'il y a des jeunes qui se lancent dans le secteur agricole ou même d'autres personnes qui, pour une raison ou une autre, doivent se départir d'une partie de la ferme. Ils veulent en garder une partie, mais ils doivent aller travailler à l'extérieur pour avoir un revenu suffisant. Ne serait-il pas dangereux de pénaliser ces gens si on acceptait cette suggestion?

Mr. Hozack: Mr. Chairman, I think the race horse people and some of the breeding stock people probably have a special case to be made. We suggested the minimum income as simply a means of getting rid of a large percentage of the tax filers who basically were doing it just because it was there. I certainly think any new policy should recognize the fact that some legitimate businesses may not have income in a given year, and in my opinion, the horse people and probably some of the breeding stock associations who are actually building a herd over a time could make a pretty good case that they were going to have a reasonable expectation of profit over a time. I think in that case you could probably just . . . I do not know if you would make a special case for that. You see why we wanted that minimum income—we just thought about 20% or 30% of the producers do not gross \$5,000 and we thought that

Le vice-président: Merci. Monsieur Champagne.

Mr. Champagne: Thank you, Mr. Chairman.

In your brief, you make a number of suggestions regarding Section 31. Among other things, you mention the possibility of setting a minimum income so that part-time farmers whose income was below this level would not be considered. Last week, we met some race horse owners. As we all know, race horses are considered to be a farming activity for the purposes of income tax. These particular people seem to be against this method of doing things. They said that in their particular sphere of activity, it simply did not work.

As we know, young people, or even others, for various reasons, may go into farming and then find themselves obliged to dispose of part of the farm. They may want to keep part of it, but they are forced to work off the farm to have an adequate income. Do you not feel it would be dangerous to penalize such people by accepting this kind of suggestion?

M. Hozack: Monsieur le président, je crois que les propriétaires de chevaux de course et les éleveurs de chevaux ont peut-être des arguments très valables à faire valoir. Nous avons proposé l'établissement d'un revenu minimal pour permettre tout simplement d'éliminer un grand pourcentage de contribuables qui ne participent à ces activités que pour profiter des dispositions de cet article. Certes, toute nouvelle politique doit reconnaître qu'une personne qui participe légitimement à une telle activité n'aura peut-être pas de revenu une année, d'ailleurs les propriétaires de chevaux de course et les membres d'association d'éleveurs de chevaux qui se constituent un haras au cours d'une période donnée pourraient, il me semble, présenter de très bons arguments en vue de prouver qu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à faire des profits. Dans ce cas-là, on pourrait peut-être . . . Je ne sais pas s'il faudrait

[Texte]

might eliminate them. I do not see why someone who had a legitimate case could not come to Revenue Canada and say he did not have any income this year, but had income last year, is going to have income next year, and this is why he does not have income this year. Certainly, I think you could leave it open, and to me it seems workable. As far as it concerns a young farmer who is actually starting up, if his gross income is just below \$5,000, maybe what we have to say is until he gets it over \$5,000 he cannot afford to lose more than the \$5,000.

M. Champagne: Oui, mais le secteur de l'agriculture est quand même assez vaste. On parle de chevaux de course, comme on peut parler de semences. Il y a plusieurs domaines. Je sais bien qu'au Québec, entre autres, il y a beaucoup d'agriculteurs qui commencent avec des moyens très restreints. Ils commencent, je dirais, comme *gentlemen farmers*; pour eux, c'est pratiquement un passe-temps. Mais, avec les ans, ils deviennent graduellement agriculteurs à temps complet.

• 1700

Je trouve que votre proposition est, d'un certaine façon, la meilleure, en ce sens que l'on tire une ligne et que de ce côté-là de la ligne, cela fonctionne, alors que de l'autre côté, cela ne fonctionne pas. Mais je craindrais tout de même que l'on pénalise certains agriculteurs ou éventuels agriculteurs avec cela.

Mr. Hozack: I guess there is certainly that danger, but it seems to me that if you are going to be a full-time farmer at some point in time, you need to gross between \$40,000 and \$50,000 a year. I guess it might be unfair if you put it at \$5,000 and somebody was grossing \$4,500. It just seems to me that if they are going to be a full-time farmer at some point in time that hopefully they will go through that period relatively quickly. I cannot think of many operations that would start up solely and not generate more than \$5,000 of income. It is a pretty small operation that does not gross that much income. Certainly it is a problem.

Mr. Mills: We have spoken with Race Horses of Canada, who are here today. It makes the point that if they were on accrual accounting it would not make any difference, and accrual accounting as an option for those types is also in the Race Tracks of Canada submission.

Mr. Champagne: Thank you.

The Chairman: One question only from Mr. Schellenberger, because we have another witness after this whom we promised to bring on and, you know, the clock keeps going around.

Mr. Schellenberger.

Mr. Schellenberger: Farmers have nothing but time, Mr. Chairman. It is the city folk who are rushing through things all the time.

[Traduction]

les traiter différemment. Vous comprenez donc pourquoi nous voulions faire établir un revenu minimum—nous estimions que les revenus bruts d'environ 20 p. 100 ou 30 p. 100 des producteurs ne dépassaient pas 5,000\$ et qu'il serait donc possible de les éliminer de cette façon. Je ne vois pas pourquoi quelqu'un dont l'activité est légitime ne pourrait pas faire valoir à Revenu Canada que même s'il n'a pas de revenu une année, il en a eu l'année précédente, et qu'il en aura l'année suivante. Je crois qu'il y a certainement lieu d'être souple dans ce domaine. Dans le cas d'un jeune agriculteur débutant, dont le revenu brut est inférieur à 5,000\$, il faudrait peut-être déterminer qu'en attendant que son revenu dépasse 5,000\$, il ne pourra pas déduire plus de 5,000\$.

Mr. Champagne: Yes, but the agricultural sector is quite vast. Talking about race horses is like talking about seed. There are a lot of different areas. I know that in Quebec, many farmers start out with very limited means. In fact, I say they almost start out as gentleman farmers; it is practically a hobby for them initially. But, over the years, they gradually become full-time farmers.

In a way, I find your suggestion to be the best, in the sense that we would draw a line and determine that those on one side of the line would be eligible, while those on the other would not. However, I am concerned that we still may penalize farmers or potential farmers with such a method.

Mr. Hozack: Je suppose que c'est toujours un danger, mais il me semble que si on se veut agriculteur à plein temps, il faut bien parvenir à un revenu brut d'entre 40,000\$ et 50,000\$ par an. Ce serait peut-être injuste d'établir une limite de 5,000\$ pour celui dont le revenu brut se chiffre à 4,500\$. Cependant, j'ose espérer que celui qui désire devenir agriculteur à plein temps traversera cette période assez vite. Je pense qu'il est rare qu'une exploitation agricole, même d'un agriculteur débutant, donne moins de 5,000\$ de revenu brut. Autrement, c'est une très petite exploitation. Mais vous avez raison de dire que cela pourrait causer un problème.

Mr. Mills: Nous avons parlé aux représentants de l'association *Race Horses of Canada*, qui sont là aujourd'hui. Ils prétendent que le fait de leur permettre d'utiliser la comptabilité d'exercice ne changerait absolument rien et le mémoire de cette association parle de la possibilité de permettre la comptabilité d'exercice à d'autres personnes dans ce genre de situation.

Mr. Champagne: Merci.

Le président: Je permettrai à M. Schellenberger de poser une seule question, car un autre témoin attend de nous faire son exposé, et comme vous le savez, le temps passe vite.

Monsieur Schellenberger.

Mr. Schellenberger: Mais, monsieur le président, les agriculteurs ont tout leur temps. C'est les gens de la ville qui sont toujours pressés.

[Text]

I have two questions I would like to . . . I hear the bells. Maybe we have a vote. I will have to be quick.

In this booklet, and we are talking about land prices, Table 6 on page 10, if we are looking at those statistics, and I assume you have looked at them, it says that land prices—and I will use my province as an example—the per acre value of farm land and buildings has gone up 1,600% from 1960 to 1983. I think that is a very deceiving statistic. That says that my land which was worth \$400 an acre in 1960 is worth \$6,400 an acre today, if that inflation factor is true, if that percentage value is true. Well, that is just not the case. If you look at the average farm in my province, the values in 1960 were between \$400 and \$500 an acre. They went up maybe as high as \$1,000 to \$1,500 an acre, and now they are back down to maybe \$700 to \$800 an acre, average farm land, not close to the cities of Edmonton and Calgary.

Do you agree with that statistic? Can you say that my perception of land values in Alberta is wrong, that I am missing something somewhere?

Mr. Hozack: I am not clear on the figures, but at some point in the 1960s my dad had an offer to buy; he made an offer on land at \$6,000 a quarter, which is \$40-some an acre, if I am not mistaken.

Mr. Schellenberger: Maybe we are talking about different areas.

Mr. Hozack: We are talking about different areas, but nevertheless . . . We are in the Lloydminster area, which is as good an area as there is anywhere in Alberta, I would say in my humble opinion. In 1979-80, land traded in a \$1,100 to \$1,200 an acre range; and if you had been interested in selling you might have gotten more, but nobody really wanted to sell it. I do not know what percentage increase that is, but it is a dramatic increase over 20 years. I suppose we could make an argument that it is not quite as dramatic as those figures say.

[Translation]

J'ai deux questions à vous poser . . . J'entends la cloche. On nous convoque peut-être pour un vote. Je vais devoir faire vite.

Dans ce document, au tableau 6 de la page 10 sur les prix de la terre, les statistiques—et je présume que vous les avez vues—indiquent—et je parlerai de ma province à titre d'exemple—que la valeur par acre de terre agricole, y compris les immeubles, a augmenté de 1,600 p. 100 entre 1960 et 1983. Malheureusement, ces statistiques nous induisent en erreur. Selon elles, mon exploitation agricole, qui valait 400\$ l'acre en 1960 vaudrait actuellement 6,400\$ l'acre aujourd'hui, si le facteur d'inflation et ce pourcentage sont justes. Eh bien, ce n'est pas le cas. Si nous prenons le cas d'une exploitation agricole moyenne dans ma province, les valeurs se situent entre 400\$ et 500\$ l'acre en 1960. Elle est passée à entre 1,000\$ et 1,500\$ l'acre à un moment donné, mais elle est maintenant retombée à 700\$ à 800\$ l'acre pour une exploitation agricole moyenne, qui n'est pas près des villes d'Edmonton ou de Calgary.

Êtes-vous d'accord avec ces statistiques? Pensez-vous que ma perception de la situation en Alberta soit fausse et qu'il y a quelque chose qui m'échappe?

M. Hozack: Je ne peux pas vraiment parler des chiffres, mais je peux vous dire que pendant les années 1960, mon père a fait une offre d'achat; une offre d'achat à 6,000\$ le quartier, ce qui revient à 40\$ l'acre, si je ne m'abuse.

M. Schellenberger: Nous parlons peut-être de régions différentes.

Mr. Hozack: Oui, c'est peut-être vrai, mais . . . nous sommes situés dans la région de Lloydminster, qui est tout aussi bonne que tout autre région d'Alberta, à mon humble avis. En 1979-1980, on payait entre 1,100\$ et 1,200\$ l'acre; et quelqu'un qui voulait vraiment vendre aurait peut-être pu en obtenir plus; mais peu de gens avaient vraiment envie de vendre. J'ignore l'augmentation en pourcentage que cela représente, mais il ne fait aucun doute que c'est une augmentation radicale sur une période de 20 ans. Toutefois, on pourrait peut-être prétendre qu'elle n'est pas aussi radicale que le laissent croire ces chiffres.

Mr. Schellenberger: Donc, vous êtes d'accord avec ces chiffres?

Mr. Hozack: Je dirais que la valeur est passée de 40\$ à 1,200\$; je ne sais pas ce que cela représente comme pourcentage d'augmentation. Mais c'est sûr que c'est une augmentation importante.

Mr. Schellenberger: L'autre aspect de la question qui me semble important, c'est que nous devons tenir compte du fait que les agriculteurs à mi-temps n'ont pas forcément une grande exploitation, et qu'il y a toutes sortes de petites exploitations où les propriétaires ont de graves difficultés financières. Je pense par exemple à ceux qui cultivent des arbres fruitiers. Il est tout à fait légitime de se lancer dans ce genre d'opération, et l'on s'attend à faire des bénéfices un jour. Parfois il faut attendre cinq à dix ans avant que le verger ne produise. Il y a donc beaucoup d'exemples de ce genre où il faut attendre.

Mr. Schellenberger: So you are agreeing with those figures?

Mr. Hozack: I say \$40 to \$1,200, whatever that is. That is a fairly dramatic increase.

Mr. Schellenberger: The other question that I think is important is we have to consider in part-time farmers that not everyone is a big farmer, that there are lots of small holdings out there where people are struggling hard. Fruit trees, for example, to grow trees. It is a legitimate operation and they are looking to a reasonable profit. In some cases it takes five to ten years to develop a little orchard. There are many operations that take time to start with.

[Texte]

• 1705

My question to you is: A questionnaire that is utilized to determine whether you have a reasonable expectation of profit, do you think that farmers themselves should be involved in determining—and there are a lot of different types of farming, from beef right through to horticulture, tree fruits and so on—what would be a reasonable expectation in numbers of years before you should have a profit? Perhaps we ought to have a kind of appeal board before we drive out of business a farmer that we think is a farmer or who thinks he is a farmer but Revenue Canada does not think he is a farmer, because we are going to take him for two or three years plus interest because the assessor does not think he is a farmer. Do you have any comments on that?

Mr. Mills: We made that proposal.

Mr. Gracey: Yes, I think there should be. Chris says the proposal was made. There already is a precedent that I am aware of, and that is Christmas trees, where you are given seven years, because everybody knows it takes seven years in the Lloydminster area—17 years in the Lloydminster area, seven years anywhere else—to grow a Christmas tree. And that also applies to the problem of clearing land and development costs before any sales can be generated. So I think that is a very good point.

Mr. Mills: We made the point to Mr. Perrin Beatty when he was still a civilian, that we should certainly develop a process where there could be more input, both to individual decisions and to the general process that tax people are using to determine whether or not a certain commodity or a certain type of operation should or should not be dealt with in one way or another. In our estimation, this kind of thing could be developed quite simply.

Mr. Schellenberg: I think we could clean up section 31 so it would be fairer to farmers, without introducing a whole new set of rules.

Mr. Mills: You probably could.

Mr. Schellenberg: Yes.

Thanks, Mr. Chairman, we appreciate that.

Mr. McCain: Just one sentence. That is all I want, just one sentence.

The Chairman: Go ahead.

Mr. McCain: I would just like to say to Mr. Gracey that when you were in 1979 the situation in which we now find ourselves was just beginning to shape up. We have inherited the deficit to which you addressed yourself. And any effort that has been made to reduce that deficit, including the agricultural sphere, has been resisted as you would resist the plague. And agriculture has made representations which is

[Traduction]

Ma question est celle-ci: Si l'on utilise un questionnaire pour déterminer dans quelle mesure l'on peut s'attendre à dégager un profit, pensez-vous que les fermiers doivent être eux-mêmes consultés—compte tenu par ailleurs de toutes les variétés possibles d'exploitation agricole, de l'élevage à l'horticulture, en passant par les arbres fruitiers, etc.—pour déterminer dans quel délai on pourra s'attendre à faire un profit? Peut-être devrions-nous avoir une commission d'appel qui serait saisie à chaque fois qu'un agriculteur risque d'être obligé de déposer son bilan, tout simplement parce que l'évaluateur de Revenu Canada estime que ça n'est pas véritablement une exploitation agricole, suite à quoi on va lui prélever les impôts de deux ou trois années, plus les intérêts. Alors que lui-même pense qu'il est bel et bien un agriculteur, et que nous pourrions être également du même avis. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Mills: Nous avons effectivement fait une proposition en ce sens.

M. Gracey: Oui, je pense qu'il devrait y avoir ce genre de commission. Chris dit que des propositions ont été faites. Il y d'ailleurs un précédent que je puis citer ici, dans le secteur des arbres de Noël, où l'on vous donne sept ans de délai—tout le monde sait que dans la région de Lloydminster il faut sept ans pour réussir à faire pousser un arbre de Noël alors que c'est dix-sept ailleurs. Cela inclut le défrichage, la mise en valeur, tout ce qui précède le moment où l'on pourra véritablement passer à l'étape de la vente. Je pense que cette suggestion est très intéressante.

M. Mills: Nous en avons parlé à M. Perrin Beatty, avant qu'il ne soit ministre, pour dire que l'on devrait certainement permettre aux agriculteurs de participer à la prise de décision de façon plus active, non seulement aux décisions qui sont prises dans des cas particuliers mais également à l'établissement des critères généraux appliqués par l'administration des impôts pour décider de quelle façon il faut traiter tel ou tel type d'exploitation ou de produit. Il n'est pas difficile d'imaginer un tel système, qui pourrait être assez simple.

M. Schellenberg: Je pense que l'on pourrait très bien revoir l'article 31 pour que les agriculteurs soient traités de façon plus équitable, et cela sans avoir besoin de toute une nouvelle série de règlements.

M. Mills: Ce serait certainement possible.

M. Schellenberg: Oui.

Merci, monsieur le président, voilà des réponses intéressantes.

M. McCain: Juste une petite phrase. C'est tout ce que je voudrais dire.

Le président: Allez-y.

M. McCain: Je voudrais simplement dire à M. Gracey qu'en 1979 on commençait à voir poindre à l'horizon les problèmes auxquels nous sommes aux prises maintenant. Nous avons également hérité de ce déficit dont vous parlez. Tout effort pour le réduire, y compris dans le domaine agricole, s'est heurté à des résistances comme si c'était la peste. Les agriculteurs eux-mêmes ont exercé de telles pressions qu'il est difficile

[Text]

making it very difficult to do anything with that sector of that budget to address the deficit. I do not blame them. They are justified.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I would like to have your reply. I have one more witness here and, as you know, the bells are ringing madly. I am going to therefore thank you for your presentation, call instantly the Canadian Hereford Association, Mr. McAughey, and without adjournment, because I am told the vote is at 5.45 p.m. What I am going to ask the committee to do is continue to sit until 5.30 p.m., to give us some time to get over to the House. And that means, Mr. McAughey, I was hoping to give you till 6 o'clock. I did not realize the bells were going to ring and I did get tied up, unfortunately, with the other witnesses, but perhaps you could go ahead with your presentation right away.

Mr. J. McAughey (Taxation Committee, Canadian Hereford Association): Certainly. Thank you.

Mr. Chairman, hon. members, I would like to first of all apologize for the other members who I was hoping could come, but could not basically because of the short notice, especially the member from Alberta who has some accounting expertise. But I would like to make this presentation and I will make it fast.

Mr. Chairman, on behalf of the officers and directors of the Canadian Hereford Association, representing 6,000 members across Canada having more registrations per year of purebred cattle than any other beef breed, we wish to make our views known in regard to the subject of section 31 of the Income Tax Act.

• 1710

It is estimated that approximately 50% of our members have off-farm income and are affected by this section. They contribute greatly to an effort that has seen \$50 million in export sales in the last 10 years, not including semen-export sales of Canadian Hereford bulls which would likely equal that amount.

The registered seed stock breeder fulfills a very important function in supplying superior breeding stock to the commercial cow-calf operator, both domestically and in foreign sales.

At a time when this association is busy promoting both our breed and the red-meat industry, encouraging our members to produce beef efficiently and effectively in spite of the current recession, it is ironic that Taxation Canada has chosen indiscriminately to attack farmers, businessmen and professionals with other sources of income who all contribute and are vital to the well-being of this industry.

[Translation]

de régler ce problème de déficit dans ce secteur. Cependant, je ne leur jette pas la pierre, leurs résistances sont tout à fait justifiées.

Merci, monsieur le président.

Le président: J'aimerais bien vous permettre de répondre, mais j'ai encore un témoin ici, et comme vous le savez il y a la cloche qui ne va pas arrêter de nous talonner. Je vais donc vous remercier pour votre exposé, et appeler immédiatement la *Canadian Hereford Association*, et notamment M. McAughey à faire son exposé, sans ajourner, parce qu'on me dit que le vote va avoir lieu à 17h45. Je vais donc demander au Comité de bien vouloir continuer la séance jusqu'à 17h30, pour que nous ayons ensuite le temps de nous rendre à la Chambre. Monsieur McAughey, je pensais pouvoir vous donner jusqu'à 18 heures, je ne savais pas que la cloche allait commencer à sonner, et malheureusement les autres témoins nous ont retenus assez longtemps; si vous voulez bien commencer votre exposé allez-y.

M. J. McAughey (Comité sur la fiscalité, Canadian Hereford Association): Certainement. Merci.

Monsieur le président, messieurs les députés, je voudrais d'abord vous présenter les excuses des autres membres de notre association qui pensaient pouvoir venir, mais qui n'ont pas pu se libérer en raison des délais très courts dans lesquels nous avons été invités, et je pense tout notamment à notre représentant de l'Alberta qui est un spécialiste des questions de comptabilité. Je vais quand même vous présenter notre exposé, aussi rapidement que possible d'ailleurs.

Monsieur le président, au nom des directeurs et administrateurs de la *Canadian Hereford Association*, qui représente 6,000 membres dans tout le Canada travaillant essentiellement dans le secteur des bovins de race faisant l'objet d'une procédure d'enregistrement, nous sommes heureux de vous présenter un certain nombre de critiques concernant l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Près de 50 p. 100 de nos membres disposent d'un revenu extra-agricole, et sont donc concernés par l'application de cet article. Or, ces agriculteurs ont largement contribué à notre effort d'exportation qui représente 50 millions de dollars de vente au cours des dix dernières années, sans inclure les ventes à l'exportation de semence de taureaux canadiens Hereford, dont le volume serait sans doute à peu près égal au précédent.

Le producteur de semence enregistré remplit une fonction importante puisqu'il approvisionne l'éleveur commercial en semence de première qualité, au Canada et à l'étranger.

A un moment où notre association déploie des efforts particulier dans le domaine de la promotion de nos animaux de race mais également dans le secteur de l'élevage industriel, et où elle incite ses membres à produire de façon plus efficace en dépit de la récession, l'ironie du sort veut que l'administration de l'impôt canadienne choisisse précisément de s'en prendre aux agriculteurs, hommes d'affaires et spécialistes disposant d'une autre source de revenu, et qui tous contribuent à l'essor de notre secteur.

[Texte]

This industry badly needs the expertise, enthusiasm and business acumen of the professional or businessman who chooses to spend the time and capital to develop a viable agricultural business as well as the farmer who requires an off-farm job to build a herd of cattle.

It is almost inconceivable that an operation which employs Canadians and buys farm equipment, trucks, feed, seed, fertilizer, veterinarian services and supplies, hardware, office equipment and supplies, advertising, petroleum products, electrical energy, etc., cannot be treated as an operating company and its losses deducted from other income sources, as in any other non-agricultural business.

In fact, we are not asking for special consideration. We are asking, rather, that we be treated as any other business, able to deduct farm losses from other taxable income.

We support the combined brief submitted by the Horse Council, Sheep Council and ABBO, which is the All Beef Breeders of Ontario. In it, is the suggestion of an option of cash accounting with limitations similar to section 31, having a "reasonable expectation of profit" provision, with an increase in section 31 to reflect inflation; or the accrual method with inventory subject to an amortization schedule, having full farm losses applied to other sources of income. We would be pleased to be part of an industry group arriving at an equitable schedule for this amortization.

I am not going to bother making these other statements. I think you are probably aware of Mr. Timbrell's . . .

The Chairman: We have heard them all before.

Mr. McCaughey: You have heard them all before.

There has been a theory advanced that the entry of new investment into agriculture causes increased competition for land prices and drives up land costs. However, we cannot believe that any farm organization, or in fact many current farmers, would advocate a policy of their equity base being eroded so as to advance a cheap food policy.

We trust your committee can resolve this section 31 problem, which is the single largest factor affecting the depressed state of those enterprises engaged in the raising of pedigree livestock, and allow us to fully participate in a vital Canadian industry.

Mr. Foster: Thank you very much. I want to commend Mr. McCaughey on his presentation. You are saying, essentially,

[Traduction]

Le professionnel ou l'homme d'affaires qui choisit de consacrer une partie de son temps et de son capital à l'établissement d'une entreprise agricole rentable, et qui met ses compétences et son sens des affaires au service de notre secteur, nous est tout aussi indispensable que l'agriculteur qui a besoin d'une deuxième source de revenu pour se constituer un cheptel.

Il est presque inimaginable qu'une entreprise qui emploie des Canadiens et achète du matériel agricole, des camions, du fourrage, des semences, des engrains, des services et des fournitures vétérinaires, du matériel et des fournitures de bureau, des services de publicité, des produits pétroliers, de l'énergie électrique, et du matériel de toutes sortes, etc., ne puisse pas être considérée comme une entreprise dont les pertes puissent être déduites de n'importe quelle autre source de revenu, comme ce serait le cas dans le secteur non agricole.

En effet, nous ne demandons aucun traitement de faveur. Au cas contraire nous demandons à être considérés comme n'importe quelle autre entreprise, c'est-à-dire de pouvoir déduire les pertes agricoles de n'importe quel autre revenu imposable.

Nous sommes tout à fait favorables aux conclusions du mémoire soumis par le *Horse Council, Sheep Council and ABBO*, c'est-à-dire *All Beef Breeders of Ontario*. Ce mémoire propose que l'on puisse choisir librement la méthode de comptabilité de caisse, en incluant des restrictions semblables à celles de l'article 31, une disposition exigeant «des perspectives raisonnables de profit», ainsi qu'une augmentation du plafond prévu à l'article 31 tenant compte de l'inflation; mais on aurait également la possibilité de choisir la méthode de comptabilité d'exercice, en appliquant un plan d'amortissement au compte d'inventaire, et en ayant la possibilité de déduire toutes les pertes agricoles d'une autre source de revenu. Les membres de notre association seraient heureux de pouvoir bénéficier de mesures justes en matière d'amortissement.

Je ne vais pas m'apresantir là-dessus. Vous connaissez certainement la position de M. Timbrell . . .

Le président: Nous sommes au courant.

M. McCaughey: Vous l'avez tous entendu.

On a souvent prétendu que l'apport de nouveaux capitaux dans le secteur agricole fait monter le prix de la terre. Malgré cela, nous ne pouvons pas croire que les agriculteurs soient favorables à une politique qui tente à dévaluer le prix de leur exploitation, sous prétexte que l'on veut pratiquer une politique visant à faire baisser les prix de l'alimentation.

Nous sommes convaincus que votre comité sera en mesure de résoudre le problème posé par l'article 31, qui constitue à lui seul l'un des obstacles majeurs auxquels se heurtent ces éleveurs d'animaux de race qui cherchent désespérément à sortir du marasme; j'espère qu'en réglant ce problème vous nous permettrez de participer pleinement à l'essor de l'économie canadienne.

M. Foster: Merci beaucoup. Je voudrais féliciter M. McCaughey pour son exposé. D'après vous, et pour l'essentiel, l'article 31 devrait être abrogé, afin que l'on puisse appliquer

[Text]

that you want to see section 31 eliminated and a reasonable test for the profitability of farm operations.

Mr. McAughey: We feel there probably should be some test for making sure the person farming is in fact a genuine farmer and genuinely interested in building a viable farm operation.

Mr. Foster: Would you put a limit or a floor, so to speak, on the level of gross sales or minimum sales which a person had to have per year? Or an average per year?

Mr. McAughey: No, I do not believe so. I think possibly one of the problems in agriculture is a lack of equity. We are saying let us get that equity from the private sector. There are people willing and able to put money into agriculture. Why are we restraining them?

Mr. Foster: If you are on the accrual basis, I guess, it all comes into taxation at some stage. If you are on the cash basis, you could certainly plough a lot of expenses into property, livestock and so on, without really taking any profit. If you have a test, though, for reasonable expectations of profit it is going to show up at some stage.

• 1715

Mr. McAughey: If I was a plumber and I wanted to buy another plumbing business nobody would consider it a hobby plumbing business. But if you buy a farm, why must it be a hobby? I have approached farming the same way I have any other business. It is one I approach in a businesslike manner; I do not want to throw away money.

Mr. Foster: It occurs to me that a farm can be a much more attractive sideline than a plumbing supply store. I could see somebody like our chairman, when he was in practice as a lawyer in Toronto, buying a nice place out in the country and ploughing in tens of thousands of dollars every year to make it a very attractive facility. Maybe he would never actually turn much of a profit. Without some pretty stable tests in there it really constitutes a way to develop a very pleasant lifestyle with very little to do with profit. Surely you are saying there should be some reasonable test.

Mr. McAughey: Yes, I think there probably should be some reasonable test.

Mr. Foster: One of the best arguments I have heard for the reasonable plough-back or encouragement of the part-time farmer in my constituency of Algoma-Manitoulin in northern Ontario was the drop in the price of beef; in the mid-1970s and the early 1980s it was probably hard to get full-time beef farmers of any description. Practically everybody works off the farm because they cannot make enough to live on. This is making a substantial contribution to the country in that beef prices, obviously, are much lower than they would be if they were farming at a level of profitability. There is something

[Translation]

des critères raisonnables au moment de décider si oui ou non une exploitation agricole peut dégager des bénéfices.

M. McAughey: Je pense effectivement que l'on devrait mettre au point un certain nombre de critères permettant de garantir qu'on a effectivement affaire à un agriculteur authentique, qui a véritablement l'intention de mettre sur pied une exploitation agricole rentable.

M. Foster: Devrait-on exiger chaque année un chiffre d'affaires brut minimum, d'après vous? Ou une moyenne annuelle?

M. McAughey: Non, je ne le pense pas. Je pense que l'un des problèmes auxquels se heurte l'agriculture est le manque de capitaux. S'il y a donc des gens du secteur privé qui sont disposés à investir dans l'agriculture, pourquoi les freiner?

M. Foster: Si vous pratiquez une comptabilité d'exercice, il va bien falloir se soumettre à l'impôt à un moment ou à un autre. Dans le cas de la comptabilité de caisse, des tas de dépenses peuvent passer sur le compte de l'exploitation agricole, du bétail etc., et vous ne faites aucun bénéfice. Pourtant, si l'on peut raisonnablement déterminer que l'exploitation dégagera un bénéfice, celui-ci va bien finir également par apparaître à un moment ou à un autre.

M. McAughey: Si j'avais une entreprise de plomberie et que je m'en achète une autre, personne ne considérerait que cette deuxième entreprise est une activité de loisir. Pourquoi les critères sont-ils différents lorsqu'il s'agit d'une exploitation agricole? Je me suis mis à l'agriculture comme je l'aurais fait dans n'importe quel autre secteur d'affaires. C'est un commerce, je ne fais pas cela pour jeter l'argent par les fenêtres.

M. Foster: J'ai simplement l'impression que la ferme peut représenter un à-côté beaucoup plus attristant que la plomberie. Je pourrais parfaitement imaginer quelqu'un comme notre président, à l'époque où il avait un cabinet d'avocat à Toronto, s'achetant une jolie petite propriété à la campagne dans laquelle il investirait des dizaines de milliers de dollars chaque année pour simplement rendre l'endroit agréable. Il se pourrait qu'il ne fasse jamais de bénéfice. Si l'on n'applique pas de critères bien définis, cela finit par constituer un mode de vie tout à fait agréable, sans grand rapport avec des notions de bénéfice. D'après vous, nous devrions donc tout de même pouvoir trouver des critères raisonnables.

M. McAughey: Oui, c'est ce que je pense.

M. Foster: Un des meilleurs arguments qui m'a été présenté dans mon comté d'Algoma-Manitoulin, dans le Nord de l'Ontario, en faveur de l'agriculture à temps partiel, était que le prix de la viande avait baissé; dans le courant des années 1970, et au début des années 1980, il était sans doute très difficile de trouver des personnes qui se consacrent à plein-temps à l'élevage des bovins. Presque tout le monde travaille à l'extérieur de la ferme parce que celle-ci ne suffit pas pour vivre. Cela est très intéressant pour le reste du pays dans la mesure où les prix du boeuf sont bien inférieurs à ce qu'ils

[Texte]

happening in those rural areas, while if they could not write off any expenses there would be great problems as far as anybody even living or keeping livestock on those farms.

I am sorry, I am getting off the track but I am just making those points.

The Chairman: Mr. Schellenberger.

Mr. Schellenberger: The Canadian Cattlemen's Association made the point that perhaps if we dealt with the questionnaire Revenue Canada uses to determine what a part-time farmer is and allowed the various farm sectors to have an input into that questionnaire, it might be of assistance.

The second point is that there ought to be an appeal board of peers to go to before going through the very expensive system of assessing a person, demanding payment, and going through the court system if he happened to disagree. Would you think that would be helpful to the part-time farmer?

Mr. McAughey: Yes, I personally have experienced the frustration of dealing with someone from the tax department who has no idea of what you are talking about. I am particularly haunted by this because I live in a large metropolitan area and the tax person has no idea what farming consists of. He is sure that I am somehow trying to beat the system and that is why I am farming.

I think it is very important that there be a group of people put together to not only hear these kinds of problems but also suggest how we could handle them. For instance, I like the accrual method and I think the accrual method would solve a lot of problems. It would be a choice between the accrual method or the cash method because I do not think I would ever want to suggest the farmer lose his cash system. It really just puts off the inevitable; some day he is going to have to pay that tax.

• 1720

Mr. Schellenberger: Yes. If we go into the \$5,000 limit, if a person is going to take large losses for an extended period of time, perhaps he is better in the accrual system, but if he is into a four- or five- or even seven-year start-up position, do you think the \$5,000 loss on the cash system is adequate and his additional loss can then be averaged once he moves into a profit position?

Mr. McAughey: That is a good question. The Heresford business has been quite exasperating. I had a good game plan. In my first production sale we had a \$4,790 per lot average. It then went down from \$2,500 until last year it was at a \$1,700 level, with probably better quality livestock than we had previously. That throws your game plan out the window. I do not know whose fault it is. One of the reasons has been section 31. Section 31 is driving the would-be investor out of livestock because he does not know where he stands; he does not know how he is going to be treated, and better he just not do it.

[Traduction]

seraient si ces exploitations devaient être normalement rentables. Alors que s'ils ne pouvaient pas déduire leurs dépenses, ils ne pourraient certainement pas faire de l'élevage, ni même rester dans le secteur agricole.

Je m'éloigne un peu du sujet, je voulais juste ajouter ces quelques remarques.

Le président: Monsieur Schellenberger.

M. Schellenberger: D'après l'Association canadienne des éleveurs de bovins, il serait intéressant de permettre aux divers secteurs agricoles d'être consultés, pour ce qui est de ce questionnaire qu'utilise Revenu Canada afin de décider si tel ou tel agriculteur est effectivement agriculteur à temps partiel.

Deuxièmement, l'on pense qu'il devrait y avoir une commission d'appel constituée par des pairs, qui serait saisie des cas litigieux, avant que l'on ne s'engage dans cette procédure extrêmement coûteuse d'évaluation, d'exigences de paiement, et peut-être même de procès si l'agriculteur conteste. Penssez-vous que cela serait intéressant pour les agriculteurs à temps partiel?

M. McAughey: Oui, je connais personnellement les affres des discussions avec le personnel du ministère de l'Impôt, lorsque celui-ci n'a absolument aucune idée de ce dont il est question. C'est une image qui me poursuit un peu parce que je vis dans une grande région métropolitaine où les responsables de l'Impôt ne connaissent absolument rien à l'agriculture. Ils sont persuadés qu'on cherche à tricher, et que c'est pour cela que je suis dans l'agriculture.

Je pense qu'il est donc très important qu'un groupe de personnes puisse se réunir pour recueillir ces témoignages, mais également pour faire des propositions sur la façon de régler le problème. Ainsi, je pense que la méthode de comptabilité d'exercice résoudrait beaucoup de choses. On pourrait choisir entre celle-là et la comptabilité de caisse, qu'il n'est pas possible de demander aux fermiers—s'ils ne le désirent pas—de complètement abandonner. Finalement ça ne fait jamais que reporter ce qui est inéluctable; un jour ou l'autre il va bien falloir qu'il paie cet impôt.

M. Schellenberger: Oui. Parlons de ce plafond de 5,000\$; si quelqu'un a des pertes énormes pendant longtemps, il a peut-être intérêt à choisir la comptabilité d'exercice. Mais s'il se trouve dans une période de démarrage qui dure quatre, cinq ou même sept ans, pensez-vous que 5,000\$, dans le système de la comptabilité de caisse, soit suffisant, compte tenu de ce qu'il pourra étailler le reste une fois qu'il fera des bénéfices?

M. McAughey: C'est une bonne question. Dans le secteur des *Heresford* les choses ont été absolument exaspérantes. Pourtant, j'avais pris mes dispositions. J'avais bien commencé, et lors de ma première vente, par lot, j'ai obtenu en moyenne 4,790\$. Puis c'est passé au-dessous de 2,500\$, et l'an dernier à 1,700\$, alors que la qualité des bêtes était certainement bien meilleure qu'avant. Tout cela vous met tout par terre. Je ne sais pas qui en est responsable, mais je pense qu'en partie c'est l'article 31. L'article 31 finit par dissuader l'investisseur potentiel qui s'intéressait à l'élevage, parce qu'on ne sait tout

[Text]

Mr. Schellenberger: If you went beyond the \$5,000 then should there be a kind of a questionnaire or, let us say, guidelines on what would be considered acceptable losses? For instance, a three-wheeled bicycle or a motorcycle to run around the farm would not be an acceptable loss, nor interest on land, but the cost of breeding stock, feed, that type of thing, would be.

Mr. McAughey: Yes. I feel strongly that it should not be a dollar amount; it should maybe be a percentage amount. I do not think it should be a dollar amount. Frankly, as a businessman, I do not want to dissuade someone who wants to give me \$500,000 for livestock, and he would be affected by the fact that he cannot justify that expenditure, that expense. I do not know if it should be a dollar amount. I do not think we are a nation of people who are all at one level. Some work harder than others, some are smarter than others; why would we all want to make rules that benefit only certain people? I do not like the dollar concept.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Would some changes to the guidelines bringing people into section 31 help? Does the designation of "expectation of profit" create problems? Should it be worded very specifically that profit within five years must be a guide? Would that make it any more simple for people to decide whether they were going to opt for the section 31 or not?

Mr. McAughey: Well, yes, it would. But the difficulty would be the farmer who is farming in Saskatchewan, who had the drought in his fifth year, when he really, honestly wanted to make a profit. That was his game plan; he convinced his banker and he convinced himself that he wanted to make a profit. That would be the difficulty. I am not saying that concept should be thrown out; I am just saying that would be a difficulty—the difference in the economy and the investment climate. In the purebred livestock business, the investment climate is very important.

Mr. Althouse: Mr. Schellenberger already referred to a proposition put to us over the last few days that would have had the effect of giving part-time farmers the option of either using accrual accounting or using a cash method with limits to the amount of tax they could defer. The losses would not be really losses; they would be deferrals and there would be a maximum. The particular group involved suggested a maximum accumulated deferral of \$35,000. I think that was based on the assumption that it would be about equivalent to five years of losses under the current \$5,000, using \$7,000 as a real loss, and that if after another further period of time the deferrals just stayed in the bag, there would be a requirement for those referrals to be lifted and applied against the of-farm income. It is something like 10 years or so.

[Translation]

simplement plus où en sont les choses; cet investisseur ne sait pas exactement quel va être son statut, et il préfère s'abstenir.

M. Schellenberger: Supposons que l'on dépasse les 5,000\$, devrait-on alors prévoir un formulaire, ou—disons—des directives indiquant quelles pertes sont déductibles? Par exemple on ne pourrait pas déduire le prix d'un tricycle ou d'une moto qui vous servirait à vos déplacements à la ferme, ni les intérêts versés sur le prix de la terre, mais on pourrait déduire les frais d'élevage, le fourrage etc.

M. McAughey: Oui. Mais je pense surtout que l'on ne devrait pas fixer de somme, mais par exemple un pourcentage. Je me trouve dans la position très difficile, en tant qu'homme d'affaires, de devoir dissuader les gens qui seraient prêts à me verser 500,000\$, pour du bétail, parce qu'ils ne pourront pas ensuite justifier la dépense. Je pense donc qu'on devrait s'y prendre autrement. Je ne pense d'ailleurs pas que nous soyons tous à la même enseigne. Certains travaillent plus dur que d'autres, et certains sont également plus malins; pourquoi avoir des règlements dont seulement certains peuvent profiter? Je ne suis donc pas d'accord avec ce plafond chiffré en dollars.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Pensez-vous que l'on gagnerait quelque chose à modifier les directives d'application de l'article 31? Est-ce que c'est l'expression: «perspectives raisonnables de profit» qui est à l'origine de vos problèmes? Devrait-on fixer un délai de cinq ans, par exemple? Est-ce que cela simplifierait la tâche aux gens qui veulent savoir si oui ou non ils optent pour l'application de l'article 31?

M. McAughey: Je pense que oui. Mais je pense que le fermier de la Saskatchewan aurait quand même des difficultés lorsqu'il a une période de sécheresse qui tombe justement la cinquième année au moment où il s'attend à faire un bénéfice. C'est en fonction de cela qu'il s'était organisé; il est lui-même convaincu qu'il aura un bénéfice, et il a réussi à en convaincre également son banquier. Il y aurait donc, dans ce cas, quelques petits problèmes. Mais je ne veux pas dire qu'il faille complètement en abandonner l'idée; il y aurait là une difficulté... qui pourrait également tenir aux inégalités du cycle économique, ou aux tendances en matière d'investissement. Le secteur de l'élevage des bêtes destinées à la reproduction est très sensible aux variation de l'investissement.

M. Althouse: M. Schellenberger a parlé d'une proposition qui nous avait été soumise au cours des derniers jours, demandant que les agriculteurs à temps partiel aient la possibilité de choisir entre la comptabilité d'exercice et celle de caisse, avec limitation des reports aux fins de l'impôt. Les pertes ne seraient donc forcément des pertes de l'exercice en cours, mais des reports qui se feraient jusqu'à un certain maximum. Je crois que le calcul a été fait sur une base de cinq ans, en utilisant le plafond actuel de 5,000\$, soit des pertes réelles de 7,000\$; si ensuite il restait encore quelque chose à reporter, on aurait la possibilité de déduire cela du revenu extra-agricole. Je crois que la période choisie était de dix ans.

[Texte]

• 1725

Mr. McAughey: As I say, Mr. Chairman, I like the idea, except that I do not like dollar amounts. I remember that in 1978 I bought a tractor for \$12,500, and that tractor today is worth \$25,000. That is one tractor! So the deferral you are talking about is really peanuts, if you are serious about farming.

Mr. Althouse: You would prefer something that would have an either/or situation; you could go the \$35,000 or a fraction of your gross income or something like that, would you?

Mr. McAughey: Yes. I think probably what would encourage that kind of a situation would be the person who only wanted a small farm on a very small basis, so might opt to go on the cash basis. The person who might want to build a fairly large scale . . .

Mr. Althouse: Would have to go on accrual.

Mr. McAughey: —would go to accrual, and the government would get its money.

Mr. Althouse: So does the accrual requirement create special problems for your particular breeders' association? We have heard from others that . . .

Mr. McAughey: The accrual method really has not been discussed in real depth. The people we have talked to have all talked to their accountants. They see some problems. We know that the schedule of amortization, for instance, if we were to do that . . .

Mr. Althouse: It has to be worked out, yes.

Mr. McAughey: —would be crucial so that you do not suddenly put everybody who wants to go in the accrual business out of business. The advantages of accrual to the investor who wants to come into the business, who wants to contribute to agriculture, would be tremendous. Simply, what it would do is to treat agriculture as any other business endeavour. I think that would be attractive to a lot of people.

Mr. Althouse: Yes. The accrual system itself would almost guarantee, if not require, that you are into for the long term, especially if you are into high-priced breeding stock.

Mr. McAughey: That is right.

Mr. Althouse: Thank you.

The Chairman: I see the time is just about up, Mr. McAughey. Mr. McAughey comes from Mississauga. It is nice to have you here before us, and thank you for your presentation. I believe it is time that we adjourned this committee until 8 this evening in Room 112 North, where we will proceed with our hearings. This meeting now stands adjourned.

[Traduction]

M. McAughey: L'idée me semble intéressante, monsieur le président, si ce n'est que je n'aime pas que l'on fixe des plafonds correspondants à un montant en dollars. J'ai acheté en 1978 un tracteur pour 12,500\$, qui m'en coûterait aujourd'hui 25,000\$. Et il ne s'agit-là que d'un seul tracteur! Si vous parlez donc vraiment d'exploitation agricole, les reports que vous nous proposez sont de la menue monnaie.

M. Althouse: Peut-être préféreriez-vous avoir le choix; entre par exemple ces 35,000\$, et un pourcentage de votre revenu brut, par exemple?

M. McAughey: Oui. Cela permettrait aux petites exploitants agricoles de choisir la comptabilité de caisse. Et celui qui aurait une grande exploitation . . .

M. Althouse: Pourrait choisir la comptabilité d'exercice.

M. McAughey: . . . choisirait la comptabilité d'exercice, et l'État rentrerait dans ses fonds.

M. Althouse: Est-ce que la comptabilité d'exercice pose des problèmes particuliers aux membres de votre association? Certains témoins nous ont . . .

M. McAughey: Nous n'avons pas discuté vraiment à fond de cette méthode de comptabilité d'exercice. Ceux avec qui nous avons pris contact en ont parlé à leur comptable. Ils voient certains problèmes. Si l'on choisissait cette solution, le plan d'amortissement, par exemple . . .

M. Althouse: Il faudrait mettre cela au point.

M. McAughey: . . . serait essentiel, si l'on ne veut pas acculer à la faillite ceux qui décident de choisir la comptabilité d'exercice. Elle offrirait des avantages énormes à l'investisseur qui veut se lancer dans l'agriculture. Au total cela consisterait à traiter l'entreprise agricole comme n'importe quelle autre. Cela attirerait certainement beaucoup de monde.

M. Althouse: Oui. Le système de comptabilité d'exercice garantirait, ou même exigerait, que vous vous engagiez pour le long terme, et tout particulièrement si vous investissez dans l'élevage de bêtes reproductrices de grand prix.

M. McAughey: Exactement.

M. Althouse: Merci.

Le président: Je vois que notre temps est écoulé, monsieur McAughey. M. McAughey vient de Mississauga. Nous vous remercions de vous être déplacé pour nous faire votre exposé, et je pense qu'il est temps d'ajourner, le Comité reprendra ses audiences ce soir à 20 heures dans la salle 112-N. La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-14"

Submission to Special Committee

**SUBMISSION TO THE SPECIAL PARLIAMENTARY COMMITTEE LOOKING AT
AGRICULTURAL CREDIT AND TAX ISSUES**

by the Canadian Cattlemen's Association
February, 1985

INTRODUCTION

The Canadian Cattlemen's Association welcomes this opportunity to address you on a number of extremely important Tax and Credit issues that impact on the Farm Sector and to respond in part to the discussion paper "Tax Issues in Agriculture" issued by the Government. We are extremely proud of the expertise that we have built up in Tax and Credit issues over the years, and the many useful measures that we have obtained, including the Capital Gains Tax Rollover Provisions for Intergénération farm transfers when Capital Gains Taxes were first introduced. We would like to address four main areas - some thoughts on the general objectives of tax and credit policies as they affect agriculture; the future of Section 31 of the Tax Act; the impact of removing Capital Gains Taxes from land kept in agriculture, and lastly the role of Government in the field of Farm Credit and specifically some views on the problems and various solutions being proposed.

A PROPER AGRICULTURAL POLICY FOR THE NEXT DECADE

Agriculture plays a vital role in the economic and social fabric of Canada. However over the last two decades the farm sector has been battered by erratic commodity prices, rapidly rising costs, significant changes in technical needs and the lack of a clear national policy. There is considerable evidence that the Fiscal and Monetary Policies followed by the Canadian Government through the late seventies and early eighties have seriously damaged the financial future of large segments of the farm community - and that those under the most serious pressure are the younger and more productive producers.

Unfortunately the problem has been compounded by an apparent lack of clear objectives on the part of the Federal Government for the farm sector. This lack of leadership has been exploited by Provincial Governments who have moved in with their own development programs - programs that are often in conflict with the overall national interest, and which have often compounded the problems of high investment costs and low returns.

While the social and regional aspects of farm policy are obviously important in a country like Canada, where agriculture has formed an integral part of our history and where there is so much diversity, it is our view that future policy must concentrate on the economic contribution that agriculture can and should make to the national scene. This means that national policy should aim at keeping our farm

sector efficient and responsive to market signals. Unless we can remain internationally competitive in the production of our major agricultural commodities, our whole farm sector will have to shrink down to a size that will serve only our small and limited domestic market. Such a shrinkage would have enormous social, regional and economic implications for Canada.

The development of a national Agricultural Policy, aimed at maximising the economic contribution that agriculture can and should make, will depend on a range of policy initiatives in the field of Tax and Credit, Trade, Transportation, Research, Extension and Marketing. Of major importance is the rebuilding of a national industry based on real Comparative Cost advantages rather than on variable levels of government support. Of great importance will be the Monetary and Fiscal Policies within which we have to operate. Along with other primary producing sectors of the economy, agriculture has suffered disproportionately to other sectors of the economy from the monetary and fiscal policies followed by the Federal Government over the last decade.

As far as Tax and Credit Policies are concerned, we suggest to you that one of the problems in the last 2 decades would appear to be a lack of understanding by Policy makers of the very different types of economic unit that are classified as farms - and the very different ways in which each type responds to economic forces. From a tax and credit policy point of view, there are probably four different classifications that need to be recognized. These are:

- (1) The well established, full time commercial operator with a relatively small long term debt and consequently reasonably large equity in his operation. Such an operator can generally survive periods of high cost and/or low returns.
- (2) The full time commercial operator who carries a relatively high debt load and consequently smaller equity. These operators cannot easily survive periods of erratic income or costs because of their cash flow needs and lack of usable security and are often the younger and more productive producers.
- (3) The genuine part time farmer who is attempting to build up or revive an operation using off farm income.
- (4) The hobby farmer, or the part time operator who is using farming as a tax shelter.

It is our opinion that tax and credit policy needs to recognize these different types of operation. However, in addition, Government Policies must recognise a number of specific economic forces that are generally unique to agriculture and some other primary industries (i.e. fishing). These are:

- (1) Highly erratic income levels, due to very variable production levels, unstable market prices and even restricted access to markets at certain times.
- (2) Very high capital requirements and relatively low returns to both capital and labour.
- (3) Relatively long production and marketing cycles in many agricultural commodities.
- (4) Very long planning and developmental horizons.

Some of our policies already recognize a number of these factors. However it is our view that insufficient weight has been given to some very important elements - in particular the need for instruments to stabilize income levels, the problems of high capital requirements and especially the need to be able to plan in a stable monetary and fiscal environment.

It is in the context of these important elements of the agricultural industry that we make some general responses to the Discussion paper and then address the specific items of Section 31, Capital Gains Taxes on farm land, and the usefulness of Agribonds in financing agriculture.

GENERAL RESPONSE TO THE DISCUSSION PAPER

We have studied the Discussion Paper in some detail, and have a number of comments on it. The general tone of the paper creates some questions in our minds with respect to the Government's real intentions about Agricultural Tax and Credit Policy. The overall thrust would appear to be an intent to prove that farmers are already given preferential tax treatment over other sectors and that further concessions would be both inappropriate and counter-productive. If this is the position of the Government, we question the purpose of the Special Committee to review these several proposals.

While we accept that the Cash System of accounting for tax purposes is of considerable benefit to the farm sector, we cannot see that it is different from special provisions given to other sectors to meet particular problems. We also question whether, in spite of the data offered, the farm sector is in such a sound economic position that new credit and tax initiatives are not needed.

The Discussion Paper itself clearly identifies an inherent problem of the farm sector that has become much more serious over the last 10 years - and that is the very large capital investment required for relatively small cash returns. While it is admitted that this large capital investment appreciated very rapidly over the 70's, farmers cannot pay bills with unrealized capital gains. In fact these high land prices have been a real problem for beginning farmers who

have to pay them, and have encouraged established farmers to over-extend their credit.

We have dealt with the position of the Discussion Paper on specific issues under the relevant headings.

SECTION 31 OF THE TAX ACT

1. The whole issue of the treatment of restricted farm losses has been given a great deal - in fact probably excessive - attention over the last year. It would seem that among farm groups four schools of thought have emerged. These are:

- (a) Eliminate Section 31 entirely as being no longer relevant to today's needs.
- (b) Leave the section virtually unchanged and revert to the former, more flexible, procedures for applying it.
- (c) Establish a new system of dealing with the treatment of farm losses which links the amount of eligible loss from farm operations much more directly to the percentage of taxpayer income coming from farm and non farm sources and eliminates any eligible loss below a certain minimum.
- (d) Eliminate Section 31 and replace it with a procedure that determines eligible losses on the basis of the genuineness of the operation as a viable farm business (similar to the treatment in the U.S.).

We would like to discuss these options in more detail.

2. A definition of the Problem

In our view one of the difficulties facing the Department of Revenue in applying the present Section 31 fairly and equitably is that it is a single procedure attempting to deal with a number of completely different situations. These include:

- (a) Hobby farms where there is no intention of running or developing a commercial operation.
- (b) Non Farmers using a farm operation as a tax shelter.
- (c) Non Farmers involved in developing or running a genuine commercial farm operation.
- (d) Beginning Farmers involved in building up a genuine commercial farm operation and where they intend becoming full time farmers.

- (e) Farmers, formerly full time, who are forced to work off farm in order to rebuild a depleted operation.

Obviously there are blurred distinctions between all of these categories and particularly between (c), (d) and (e).. However in our view there is, or should be, a major difference in principle between Hobby and Tax Shelter farmers and the others - and that is the issue of the development or maintenance of a commercially viable farm operation. In the case of hobby farmers, size would generally appear to prohibit their definition as a commercial operation. In the case of Tax Shelter operations, we suggest that proper application of the present business test provisions with perhaps some additional test procedures should be enough to distinguish them from the rest.

3. Definition of Objectives

As far as the CCA is concerned, we have some fairly easily defined objectives in dealing with this section. These are:

- (a) That we are opposed to anyone avoiding their proper share of taxes.
- (b) That we see no justification for hobby farmers to carry out their hobby with pre-tax dollars.
- (c) That we should discourage the use of farming as a tax shelter.
- (d) That we should be encouraging the flow of money into agriculture where it is motivated by a desire to establish a proper, viable, commercial operation, irrespective of where that money comes from.

4. CCA Proposals

Based on the above objectives, and the definition of the problem, we would propose the following solution to the problem of the treatment of Restricted Farm Losses:

- (a) The elimination of Section 31 as it now stands.
- (b) The establishment of a minimum gross farm income level below which no operation will be considered a commercial farm business.
- (c) The elimination of all operations from treatment as farms that do not meet the existing business test provisions together with those laid out below in section (d).
- (d) The clearer definition of commercially viable farm operations as follows:

- that there is capital at risk.
 - that there is a good expectation of profit within a reasonable period considering the type of operation involved, and that such profit will be sufficient to cover the losses previously incurred.
 - that in the case of beginning or recovering farms, there is a business plan laying out anticipated cost and income estimates and against which tax officials can measure progress.
 - that the taxpayer is actively involved in the business decisions affecting the operation.
- (e) That taxpayers involved in operations that meet the provisions laid out in (d) above should be allowed to expense all their farm losses against off-farm income.

On the other hand, we recognize that Department Officials have expressed strong reservations about the administrative problems of defining and applying some of the provisions that we propose. While we have not yet properly understood the difficulties that they are expounding, we are certainly prepared to look at other solutions that they themselves, or other groups might propose.

In this context we have studied the alternative proposals outlined in the Discussion Paper as well as some others being proposed. The concept that full and part time farmers should be allowed unrestricted farm losses up to the lesser of \$20,000 or 50% of their Gross farm income is presently being explored and in our view has some potential. We have some difficulty with the first two proposals in the Discussion Paper as they apparently could significantly increase the Tax Shelter money flowing into agriculture without necessarily helping beginning and recovering farmers. We certainly endorse the concept that many of the recent complaints about the imposition of Section 31 arose because of a sudden change in the attitude of Tax Officials and more rigid application of the rules. Some form of appeal or advisory process could certainly assist in this as well as in other controversial tax issues affecting farmers.

THE PROPOSAL TO REMOVE CAPITAL GAINS TAXES ON LAND KEPT IN AGRICULTURE

During the recent election campaign, the Progressive Conservative Party promised that if elected, they would remove Capital Gains Taxes on land that was sold but retained in agriculture. This was undoubtedly a popular measure among many farmers, who regard Capital Gains Taxes as punitive to those like farmers, who need large amounts of capital to generate relatively small amounts of income. However a number of thoughtful farm groups like ourselves have been assessing the impact of such a measure, and are now suggesting that all of the impacts are not necessarily beneficial as far as the farm community is concerned and that the concept needs more study.

The CCA has always been opposed to the overall concept of Capital Gains Taxes - and expressed our opposition to it at the time of the White Paper on Tax Reform in the early 70's. Once Capital Gains taxes were imposed we worked to try and alleviate some of the specific problems that they created for farmers - these being primarily the problem of financing intergeneration transfers, and the need to recognize the way in which farmers used their farms as an investment vehicle for savings - especially for retirement purposes.

In fact, over the last 12 years, through a number of measures, both of these specific areas of concern have been largely addressed. Through the Family Farm Rollover Provisions, farmers do not have to generate the money to pay Capital Gains taxes on farm transfers within the family. While we still hope to amend some of the definitions of eligible transfers to alleviate specific problems, this concern had been largely addressed.

Similarly, the recent budget went a long way towards meeting the needs of farmers in being able to finance their retirement needs through the \$120,000.00 tax free Lump Sum Contribution to RRSP's out of the sale of their farm.

Once these two specific areas of concern are addressed, we feel that farmers are in much the same position as the rest of society in terms of the burden of Capital Gains Taxes. While we still oppose the whole principle of Capital Gains taxes, we question the impact of removing the tax on one capital item and leaving it on others.

One question that has not been answered - and is addressed in the discussion paper - is whether the Government intends applying the provision to existing Capital Gains, or only to future gains on farmland. In our discussion, we have assured that the intention was to remove the tax on all gains on farmland back-dated to 1972. However most of our concerns are equally relevant, if less acute, if only future gains are tax free.

The most serious concern arises from the fact that in announcing the proposal, the PC Party did not appear to explain what they intended to achieve as a result. There are three possible intentions:

- (a) The intention that retiring farmers should benefit by being able to retain all of the proceeds of the sale of their farm.
- (b) The hope that farmers who were retiring would be prepared to sell their farms more cheaply as a result of the removal of Capital Gains Tax - thus improving the financial situation of beginning or expanding farmers.

- (c) The intention that removal of Capital Gains Taxes on farm land would make it more attractive as an investment - thus increasing the price and thereby giving retiring farmers a larger retirement fund.

Obviously it is possible to achieve both (a) and (b), although any advantage of the Capital Gains Taxes avoidance for a retiring farmer is eroding if the price of land falls as a result.

The key issue is what impact removal of Capital Gains Tax on land kept in farming will have on land prices. This will be determined entirely by the impact that it has on the supply and demand situation. This point has to be made quite strongly. Anyone who thinks a farmer is going to sell his land below the current market price because he has no tax to pay is living in a different world to that in which most farmers live.

It is certainly possible that in the short term, removal of the tax may bring more land onto the market - as farmers who have been wondering about retiring, or selling their land for other reasons (financial problems for example) find themselves relieved of the burden of Capital Gains taxes. Any significant increase in the supply of land at this time will bring down the price - in a period when declining land prices are already causing problems for farmers wishing to retain their equity levels. Following this initial flush of land onto the market, it is our view that the presence or absence of tax will have no significant impact on the supply offered for sale.

Conversely, in the longer run, it would seem likely that the demand for an asset that carries no Capital Gains tax, and has traditionally appreciated at a rate well above most other assets, will increase significantly - thus sharply increasing the price on an asset that is in fixed supply. The Discussion Paper does address the question of whether carrying charges should be deductible where they are paid on an asset that does not pay tax. In our view, to disallow such carrying charges on land would be devastating to beginning farmers who would be forced to pay higher prices for land because of competition from tax shelter money and then would not be allowed to expense the carrying charges. They could well be forced into a taxable position over a series of years when they have negative cash flows. No farm organization could accept such a proposal. On the other hand of course, allowing carrying charges to be deductible on an asset that is then free of Capital Gains Taxes could dramatically increase the flow of Tax Shelter money into land holdings.

If this analysis is correct, the implications for agriculture - and specifically for farmers - of the proposal are:

- (a) A short term drop in land prices as more land comes onto the market as a result of the removal of the Tax.

- (b) A longer run increase in farm land prices as non-farm money competes with farmers for land.
- (c) Higher capital investment costs for beginning or expanding farmers, and consequently higher debt service costs and greater vulnerability.
- (d) More alienation of land to absentee owners and consequently a decline of the owner operated family farm and an increase in tenant farming.
- (e) Very considerable benefits to those selling out of agriculture for whatever reason so long as they sell their land for agricultural use.

It has to be accepted that unless land prices drop sharply as a result of the measure, those farmers who are selling out for whatever reason will likely benefit from the measure. Three factors need to be considered however in assessing the desirability of this:

- (a) As already discussed under the recently passed budget, farmers are already allowed a Capital Gains Tax free sale of up to \$240,000.00 if one half of that money is deposited in a lump sum Registered Retirement Savings Plan. This would appear to be a very adequate amount for those seeking a comfortable retirement.
- (b) If a farmer who is selling his farm has used his \$240,000.00 Lump Sum amount and still has cash available from the sale of the farm, it would seem reasonable to suggest that he not be given any further special consideration that sets him apart from other citizens.
- (c) A real concern about proceeding down this road is that we will endanger other tax provisions available to agriculture. Presumably, there will be no further need for the Intergeneration Tax Free Rollover Provisions for farmers. Once removed from the books however, if some future Government decides that agriculture should not be given the special privilege of Capital Gains Tax avoidance, it may be extremely difficult to regain the necessary measures of Tax Free Rollover, Lump Sum Retirement allowance etc.
- (d) There are a number of administrative problems created by the proposed measure, that though not a direct problem of ours, could mean that it is set around by restrictions which render it far less useful. They include the problem of what is done if land that is sold for agriculture is subsequently sub-divided by the new owner. Who pays the tax that was due on the original sale - the owner or the one who sold it (and presumably reaped the benefit)?

We do recognize one area of continuing concern to retiring farmers that are hoping to roll their farm over to their children - and that is the need to generate some cash at the time of retirement without at the same time triggering large capital gains which will have to be paid out of the farm operation. Obviously the lump sum RRSP Provision is of no value in this context. A number of proposals are being considered to meet this problem, including the extension of the \$200,000 roll-over provision presently available to corporate farms to non corporate farms.

In general, while we are not prepared to completely oppose the removal of Capital Gains Taxes on farm lands, we think there are a number of serious problems that the proponents of this idea do not appear to have considered. We need to carefully assess its impact not just on today's established farmers but on the farmers and the farm structure of tomorrow before proceeding with it.

THE FARM CREDIT SITUATION AND PROPOSALS

Over the last two years, there has been very considerable discussion about the apparently growing debt servicing problems in agriculture and a number of proposals are being discussed to address it. Obviously in assessing the value of any idea in the Farm Credit Field, we need to have a good idea of the real problems and needs of the farm sector in the field of credit, and also to have a clear idea of what the various proposals will do.

The Canadian Cattlemen's Association has studied the mass of documentation prepared by others, and has conducted our own limited studies and as a result has reached the following conclusions about the current situation facing the farm community:

- (1) The number of farms facing very serious financial crisis is relatively small - probably less than 3% of all farm borrowers - and the number of these that will be forced into bankruptcy by lenders is even less.
- (2) In general those farmers facing very serious financial pressure cannot be helped by any of the programs either in place or being contemplated. In fact in many cases, any programs that create some delay in either voluntary or forced liquidation are probably not in the best interests of the farmer.
- (3) That while the average equity position across the farm sector has not changed significantly over the last four years, there are some very worrying trends showing up in the data compiled by FCC. These include:

- (a) That there are indications that farmers whose equity falls below 80% are extremely vulnerable to high interest rates, low commodity prices or specific problems like drought etc. In other words it would appear that historically the farm enterprise is one that needs to maintain a high degree of equity financing.
- (b) That those farmers who have lower equity are generally the younger, larger and more productive operators. This would seem to be an indication that there is pressure on the system to make more use of credit - which would suggest that more and more operators will be moving into the vulnerable position suggested above.
- (c) That there seems to be a trend towards more short and longer term debt and less medium term debt - an indication that farmers are having trouble in servicing their operating costs (long term debt is being used to re-finance operating losses).
- (4) One of the reasons most commonly showing up for serious problems of debt servicing relates to rapid - and sometimes unwise - expansion over the last five years. This expansion has been encouraged and exacerbated by Government Credit Policies that increased the supply and reduced the cost of credit to certain types of operator.
- (5) Because of the fact that there is still a large percentage of farmers with little or no debt (and consequently insignificant debt servicing costs) any general increase in the supply or reduction in the cost of credit becomes quite quickly capitalized back into inputs - primarily land and quota values, thus worsening the position of beginning farmers.
- (6) That agriculture traditionally has a very low return to capital and labour, and that if this does not change (and it shows no signs of doing so) large amounts of debt financing will be a very risky proposition for those involved.

Some General Principles

In approaching the complex and sensitive issue of agricultural credit policy, the Canadian Cattlemen's Association has developed a number of general principles against which we would like to see the various policies and proposals measured. These include:

- (1) That while agriculture needs and will continue to need large amounts of short, medium and long term credit, there has generally been no shortage of credit available to farmers in the past. In fact it can be argued that some part of our current problems has been created by too much credit having

been made available over the last ten years. At the moment however the pendulum appears to have swung the other way. Lenders are extremely cautious and are still concentrating too much on declining equity rather than debt servicing ability. As a consequence some producers able to service their debt are starved of necessary credit. This illustrates the problem of instability mentioned earlier.

- (2) That agriculture, as a captive borrower, is extremely vulnerable to short term changes in interest rates and that anything that removes some of the interest rate risk is of benefit to farmers.
- (3) That there is very real evidence that some of our major imput costs - in particular land and quotas - are over-valued relative to their productive return and that these costs need to come down if agriculture is to maintain a sound economic base over the longer term.
- (4) That short term policies to deal with immediate problems among ailing producers frequently create long term problems for the rest of the farm community.
- (5) That similarly, arbitrary policies that target specific sectors of the farm community for assistance - because of their youth or other specific disadvantages - often create an artificial environment for such operators and may not in fact help them to adjust to the real world. In addition it is obvious that the broad brush approach to targeting that is a normal part of Government programs frequently misses the real target.
- (6) That CCA is prepared to encourage and support programs that:
 - stabilize the supply and cost of credit to farmers without requiring significant public support.
 - reduce the cost of the delivery system for farm credit.
 - increase the expertise of both the lender and the borrower in the field of farm credit.

A REVIEW OF SPECIFIC PROPOSALS

With the above general thoughts in mind, the CCA has reviewed a number of proposals that are under consideration by the policy makers and the farm community including the issue of Agribonds. While we recognize that the terms of reference of this committee are limited to Agribonds, we would like to also give you our views on some other proposals that might be considered by the Government in addition to

the Agribond concept. In our view, the main proposals being considered are:

- (1) Agri-bonds - There are a number of different concepts around as to what is an Agri-bond. These include; bonds that are sold on the money market, secured by agricultural assets, but without any specific tax or other benefits attached to them (such as the PCA Bonds in the US or FCC Bonds sold in Europe); bonds carrying a lower interest rate and with some sort of tax advantage sold specifically to farmers (using retirement income, income averaging money etc.); or bonds sold to the general public which have some sort of tax advantage to them and consequently carry a lower interest rate.

The CCA studied all of these alternatives in some detail. It is our view that the concept of selling agriculturally secured bonds on the domestic and international money markets needs to be further explored by the policy makers and farm community. Experience in the US suggests that such bonds carry a very high credit rating and consequently an attractive interest rate for borrowers.

The concept of directing certain forms of tax created farm savings back into farm lending is an attractive one to many farm groups. However the CCA has difficulty in the idea of tying policies together in such a way that if farmers choose to take advantage of a tax measure they are then forced to lend back to the farm community. The idea of a Lump Sum contribution to RRSP's for farmers should be able to stand on its own merits without forcing farmers to invest their money back in farming - presumably at lower returns than they can get elsewhere. On the other hand we can support the development of instruments that allow farmers to re-invest such money back in farming on a voluntary basis.

Similarly the whole concept of tax protected Agri-bonds as is being proposed by many farm groups needs very considerable study before being implemented. We accept the principle that if there are going to be significant public funds involved in encouraging the sale of low interest bonds, Government must set some limits on the percentage of the farm debt that these bonds serve. Otherwise the whole \$20 billion worth of farm debt will eventually be financed by tax protected bonds, and as already pointed out, the value of the Bonds will be quickly capitalized back into costs.

However if the number of Bonds is to be limited there has to be some form of rationing - or targeting - of those entitled to make use of them. We have great difficulty in deciding how such targeting would be accomplished. Obviously limits

can be set on how much each borrower can use. However as pointed out in the FCC study, the farmers who often seem to be in the most trouble as far as debt servicing is concerned are the larger and often the more productive operators.

We do see merit in expanding the principle embodied in the Small Business Development Bonds into something of more value to the farm community. This will mean seeing that the average farmer is eligible for the Bonds, and also that there is sufficient inducement for the lending community to maintain a reasonable supply of funds into the program. In our view, the Small Business Development principle embodies its own targeting - based on the difference in marginal tax rates between the Lender and the Borrower. We therefore strongly endorse further exploration of a Farm Business Development Bond program that could involve any lender prepared to forgo interest in return for lower taxes and which would be of benefit to farm borrowers prepared to forgo tax deductions for lower interest rates.

In our view this whole issue - of the extent to which public dollars should be used to reduce the cost of farm credit, and then which sector of the farm community should be entitled to use that credit - needs much more study before action is taken.

- (2) Guarantees on Farm Mortgages - We strongly support policies that encourage non commercial lenders to provide money for farm mortgages, and consequently we endorse the idea of FCC becoming a guarantor. However we suggest that in return for such a guarantee, the lender should either be prepared to accept a lower interest rate, or some reduction in the principle involved (as is being proposed in the US Government Guarantee Program). Conversely the cost of the guarantee should be recovered through some sort of up front or annual premium to either the lender or both the borrower and the lender.
- (3) The role of the Farm Credit Corporation. There has been some considerable discussion over the last few years about the proper role and financing of the Farm Credit Corporation. There is little doubt that the original role for which the FCC was designed is no longer appropriate. To a large extent it took the place of - and provided guarantees for - the commercial lending institutions at a time when they were reluctant to lend to agriculture. This is no longer true. At the same time the demands for commercial type credit from the FCC have frequently exceeded its supply, and the low interest or high risk lending that it has been forced to become involved in have eroded its role in other fields.

In our view the FCC should be converted into a true Farmer's bank, controlled by farmers, and raising money through the issuance of Bonds - similar to the Production Credit Associations in the US. Government lending policies and programs should be organized in such a way that they are handled through the Commercial Lending Institutions - of which the re-organized FCC would be one.

- (4) A Farmers's Bank - While we do not consider that a Farmer's Bank is going to be able to lend money under any significantly different conditions or at significantly reduced rates from that of other institutions, we do feel that a Bank set up specifically to serve the needs of agriculture has a number of real benefits. These include:

- the Bank will respond to the needs of agriculture rather than to the general credit environment that prevails.
- the Bank will be able to design lending programs specifically to the needs of the farm borrower.
- the Bank will hopefully be able to design its delivery system to serve farmers - and possibly reduce the cost.
- the Bank should be able to develop (and retain) much more expertise in the field of farm lending.
- the Bank will provide more competition in the field of farm lending.

For these several reasons we strongly support the gradual re-organization of the FCC into a Farmer owned Bank.

- (5) Indexed Farm Loans Linked to Indexed Deposits - As we understand it this proposal has a number of the tax elements of the Small Business Bond already discussed above. The Lender is allowed to index the interest on his loan so that he does not pay taxes on the inflationary portion of that interest in return for which he presumably will accept a lower rate of interest. The borrower on the other hand is not allowed to deduct the inflationary portion of the interest as an expense. In addition the inflationary portion of the rate is converted into capital and becomes a part of the principal at the termination of the loan. While there is still a tax benefit in this proposal its use would be limited by the number of lenders and borrowers who have a tax position that makes it attractive. At the same time we can see an advantage to a number of producers of deferring interest costs to a later time. For this reason we think this proposal deserves more study.

(6) Stabilized Interest Rates - There are considerable benefits to the farm community of being able to lock in their interest rates on all types of loan. To some extent at least, we believe that the recent period of very unstable and floating rates has been unusual and there are already signs of more stable and longer term fixed rates. However we do strongly endorse measures that will assist producers to fix their rates through such things as the extension of Bill C36 to cover farm mortgages and the use of capital markets to hedge rates in the short and medium term. There is also some benefit to the idea of providing insurance coverage to pay any penalty for those who choose to opt out of a mortgage in mid term.

WAYS OF PROVIDING EQUITY FINANCING TO AGRICULTURE

Based on the concern expressed by many people about the serious problems created by declining equity in the farm financial structure - and particularly the problems created by the debt financing of farm transfers - we have looked at a number of options designed to encourage more equity financing in agriculture. However in this context it has to be recognized that farming, with its relatively low return on investment, is only attractive to investors because land tends to inflate at higher rates than the rest of the economy or because there are tax benefits arising from the Cash System of accounting. CCA strongly opposes any flow of equity into agriculture created because of tax benefits - as in our opinion this flow is destabilizing to the farm economy. However we do encourage further exploration of methods by which equity can flow back into agriculture. These include:

- (1) Shared Appreciation Mortgages - We feel that this is a valuable concept and should be pursued. In our view a number of investors would see agricultural land as a low risk long term investment (particularly pension funds) and conversely many beginning farmers would be prepared to forgo capital gains in favour of more growth capital. Areas that would need to be explored would be ways in which such mortgages could be traded by those who wish to get their money out and also how the appreciation in value would be treated for tax purposes - would it be considered to be deferred interest or a capital gain.
- (2) Other forms of equity infusion - Farmers have been traditionally unwilling to offer shares in their operations - primarily because of their concern about losing operating control and also their historical attraction to the ownership of land and its capital appreciation. However it is apparent that farmers are going to have to look at a number of options if they are to be able to finance the technological changes and growth of the next few years. It

is our view that farmers and lenders will probably develop these options without any particular encouragement. However we should be closely reviewing any tax policies that actually discourage equity financing - and in our view the Lump Sum contribution to RRSP's might do that in certain circumstances.

- (3) Increased Renting and Leasing of Assets - Again this option is already open to farmers and being exercised by increasing numbers of beginning or expanding farmers. The only policy issue to be addressed is to ensure that our tax policies do not discourage this useful way of getting established.

In conclusion, we again express our appreciation for this opportunity to give you our views on this very important field. We would be happy to continue to work with the Government to further develop the various proposals that are under consideration.

January 1985

APPENDICE "FNCE-14"

Mémoire au Comité spécial

MÉMOIRE AU COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES CHARGÉ D'ÉTUDIER LE CRÉDIT ET LA FISCALITÉ EN AGRICULTURE

par l'Association des éleveurs de bétail du Canada, février 1985

INTRODUCTION

L'Association des éleveurs de bétail du Canada (l'Association) est heureuse de cette occasion qui lui est donnée de vous faire part de ses observations au sujet d'un certain nombre de questions importantes touchant à la fiscalité et au crédit ainsi qu'à leur répercussion dans le secteur agricole. Elle profite aussi de l'occasion pour répondre au document de travail sur la fiscalité des agriculteurs publié par le gouvernement. Nous sommes très fiers des connaissances que nous avons amassées sur les questions de fiscalité et de crédit tout au long des années et des nombreuses mesures utiles dont nous avons obtenu l'adoption, y compris les dispositions sur le roulement des gains en capital pour les transferts d'exploitations entre deux générations lorsque l'impôt sur le gain en capital fut établi. Nous voudrions traiter de quatre grands domaines, notamment: quelques vues sur les objectifs généraux de la fiscalité et du crédit dans le secteur agricole; l'avenir de l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu; les répercussions de l'élimination de l'impôt sur le gain en capital sur une terre qui reste vouée à l'agriculture et, en dernier lieu, le rôle du gouvernement dans le domaine du crédit agricole et, plus précisément, nos vues sur les problèmes et les diverses solutions proposées.

UNE JUSTE POLITIQUE AGRICOLE POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE

L'agriculture joue un rôle prépondérant dans l'économie et la société canadiennes. Toutefois, au cours des deux dernières décennies, le secteur agricole a subi les variations des prix des denrées, une hausse rapide des coûts, des changements importants dans les besoins techniques et l'absence d'une politique nationale précise. Tout semble démontrer que la politique fiscale et monétaire suivie par le gouvernement canadien, tout au long des années 1970 et au début des années 1980, ont grandement nui à l'avenir financier d'une bonne partie de la collectivité agricole et ceux qui ont subi les plus fortes pressions sont les jeunes producteurs.

Malheureusement, le problème est aggravé par une absence apparente d'objectifs précis de la part du gouvernement fédéral en ce qui a trait au secteur agricole. Ce manque de direction a été exploité par les gouvernements provinciaux qui ont mis en oeuvre leurs propres programmes d'expansion, programmes souvent en conflit avec l'intérêt national, et qui ont souvent accentué les problèmes causés par les coûts élevés d'investissement et le faible rendement.

Alors que les aspects sociaux et régionaux d'une politique agricole sont de toute évidence importants dans un pays comme le Canada, où l'agriculture a toujours fait partie de notre histoire et où il y a tant de diversité, nous sommes d'avis que toute future politique doit mettre l'accent sur la contribution économique qu'elle apporte et que doit apporter l'agriculture sur la scène nationale. Cela signifie qu'une politique nationale devrait viser à garder notre secteur agricole efficace et apte à répondre aux signaux du marché. A moins que nous puissions rester internationalement concurrentiels dans la production de nos principales denrées agricoles, tout notre secteur agricole devra se limiter à desservir uniquement notre bien petit marché intérieur. Une telle réduction aurait d'énormes répercussions sociales, régionales et économiques pour le Canada.

L'établissement d'une politique nationale agricole, qui vise à maximiser l'apport économique que l'agriculture peut et doit faire, dépendra d'une variété de mesures dans les domaines de la fiscalité, du crédit, du commerce, des transports, de la recherche, de l'expansion et de la commercialisation. Afin de revitaliser une industrie nationale, il est essentielle de la fonder sur les coûts réels plutôt que sur divers niveaux d'aide du gouvernement. La politique fiscale et monétaire dans laquelle nous devons fonctionner revêt une importance primordiale. De même que d'autres secteurs primaires de l'économie, l'agriculture a souffert plus que d'autres secteurs de la politique monétaire et fiscale suivie par le gouvernement fédéral au cours de la dernière décennie.

En ce qui a trait à la fiscalité et au crédit, nous pensons que les difficultés rencontrées au cours des deux dernières décennies sont dues au manque de compréhension de la part de ceux qui font la politique du fait qu'il existe diverses catégories d'unité économique classée comme exploitation agricole et diverses façons pour chacune d'elles de réagir aux forces économiques. Du point de vue de la fiscalité et du

crédit, il y a probablement quatre différentes catégories qu'il faut reconnaître. Ce sont:

- 1) L'exploitant commercial à plein temps, bien établi, qui a une dette à long terme relativement faible et donc une bonne part de capitaux propres dans son exploitation. Un tel exploitant peut généralement survivre dans les périodes de coûts élevés et de bas rendement.
- 2) L'exploitant commercial à plein temps qui doit assumer une dette assez forte et qui possède donc une plus petite partie de capitaux propres. Un tel exploitant survit difficilement dans les périodes où les revenus et les coûts varient en raison de ses besoins de comptant et du manque de garanties qu'il peut offrir. Il s'agit en général des plus jeunes et plus productifs exploitants.
- 3) L'exploitant à temps partiel qui tente d'établir ou de faire revivre une exploitation à l'aide d'un revenu non agricole.
- 4) L'exploitant amateur, ou l'exploitant à temps partiel, qui se sert d'une exploitation agricole comme abri fiscal.

À notre avis, il est important que la politique en matière de fiscalité et de crédit tienne compte de ces différentes catégories d'exploitations. Toutefois, le gouvernement doit aussi reconnaître un certain nombre de forces économiques qui sont en général uniques au secteur agricole et à certaines autres industries primaires (ex.: la pêche). Ce sont:

- 1) Les niveaux de revenus extrêmement variables, dus à des niveaux de production très variables, aux prix instables et même à un accès réduit aux marchés dans certains cas.
- 2) Les besoins très élevés en capitaux et le rendement relativement bas du capital et de la main-d'œuvre.
- 3) Les cycles assez longs de production et de commercialisation d'un bon nombre de denrées agricoles.
- 4) Le très long terme de la planification et de l'expansion.

Certaines de nos lignes directrices reconnaissent déjà une partie de ces facteurs. Toutefois, nous sommes d'avis que l'accent n'a pas suffisamment été mis sur certains éléments

très importants - en particulier, la nécessité de mesures permettant de stabiliser les revenus, les problèmes des fortes exigences en capitaux et surtout la nécessité de pouvoir planifier dans un environnement monétaire et fiscal stable.

C'est en tenant compte de ces éléments très importants de l'industrie agricole que nous apportons quelques réponses générales au document de travail et que nous nous penchons plus précisément sur l'article 31, l'impôt sur le gain en capital des terres agricoles et l'utilité des obligations agricoles dans le financement de l'agriculture.

RÉPONSES GÉNÉRALES AU DOCUMENT DE TRAVAIL

Nous avons étudié le document de travail en détail et nous avons un certain nombre d'observations à faire. Le ton général du document soulève quelques questions en ce qui a trait aux intentions réelles du gouvernement dans le domaine de la fiscalité et du crédit agricoles. L'intention générale semble être de prouver que les agriculteurs reçoivent déjà un traitement de faveur par rapport à d'autres secteurs et que de nouvelles concessions seraient mal venues et improductives. Si telle est l'attitude du gouvernement, nous nous demandons à quoi cela peut servir qu'un comité spécial étudie les divers projets.

Alors que nous admettons que la méthode de comptabilité de caisse à des fins fiscales bénéficie considérablement au secteur agricole, nous ne voyons pas que cela puisse être différent des dispositions spéciales accordées à d'autres secteurs pour résoudre des problèmes particuliers. Nous nous demandons aussi si, en dépit des données soumises, le secteur agricole est dans une situation économique tellement saine que de nouvelles mesures de crédit ou de fiscalité sont inutiles.

Le document de travail même détermine clairement un problème inhérent au secteur agricole qui est devenu beaucoup plus grave au cours des dix dernières années, le très important investissement en capital exigé pour un rendement relativement peu élevé. Alors qu'il est admis que cet investissement a créé une plus-value rapidement pendant les années 1970, les agriculteurs ne peuvent pas payer leurs comptes avec des gains en capital non réalisés. En fait, ces prix élevés des terres ont été un véritable problème pour les agriculteurs débutants

qui doivent les payer et ont poussé les agriculteurs établis à trop étendre leur marge de crédit.

Vous trouverez maintenant les réponses aux questions précises soulevées dans le document de travail.

ARTICLE 31 DE LA LOI DE L'IMPÔT

1. Toute cette question du traitement des pertes agricoles limitées a reçu beaucoup, probablement trop, d'attention l'année dernière. Il semble que parmi les groupes agricoles quatre écoles de pensée ont vu le jour. Ce sont les suivantes:

- a) Éliminer purement et simplement l'article 31 qui ne répond plus aux besoins de notre époque.
- b) Conserver l'article tel quel et revenir aux procédures plus souples qui régissaient son application.
- c) Établir une nouvelle méthode de traiter des pertes agricoles qui lierait le montant des pertes admissibles des exploitations agricoles plus directement au pourcentage du revenu du contribuable qui provient de sources agricoles et non agricoles et qui éliminerait toute perte admissible en dessous d'un certain minimum.
- d) Éliminer l'article 31 et le remplacer par une méthode par laquelle on déterminerait les pertes admissibles en fonction de la légitimité de l'entreprise comme étant une exploitation agricole viable (semblable au traitement donné aux Etats-Unis).

Nous aimerais étudier ces choix de façon détaillée.

2. Une définition du problème

À notre avis, l'une des difficultés auxquelles fait face le ministère du Revenu dans l'application équitable et juste du présent article 31 est qu'il s'agit d'une méthode unique qui s'applique à un grand nombre de situations complètement différentes. Ce sont:

- a) Les exploitations secondaires où il n'est pas question de diriger ou de développer une exploitation rentable.

- b) Les non-agriculteurs qui se servent d'une exploitation agricole comme abri fiscal.
- c) Les non-agriculteurs qui veut développer ou diriger une exploitation agricole légitime et commerciale.
- d) Les agriculteurs débutants qui établissent une exploitation agricole légitime et commerciale avec l'intention de devenir des agriculteurs à plein temps.
- e) Les agriculteurs, précédemment à plein temps, qui sont obligés d'avoir un travail hors exploitation en vue de renflouer une exploitation périclitante.

Il est certain que les distinctions sont parfois floues entre toutes ces catégories, particulièrement entre c, d et e. Toutefois, il existe à notre avis, ou devrait exister, une différence importante entre les amateurs et les abris fiscaux et tous les autres - et c'est la question de l'établissement ou du maintien d'une exploitation agricole commerciale et viable. Dans le cas des amateurs, la superficie suffit généralement pour empêcher que l'exploitation soit considérée viable. Dans le cas des abris fiscaux, nous suggérons que la juste application des dispositions actuelles du critère "affaire" et peut-être quelques critères supplémentaires suffiraient à les distinguer du reste.

3. Définition des objectifs

Dans la mesure où l'Association est touchée, nous avons des objectifs bien définis en ce qui a trait à cet article, notamment:

- a) Nous nous opposons à ce que quiconque se soustrait à sa juste part d'impôt.
- b) Nous ne voyons pas pourquoi un agriculteur amateur puisse pratiquer son passe-temps avec des dollars exemptés d'impôt.
- c) Nous devrions décourager quiconque de l'utilisation de l'agriculture comme abri fiscal.
- d) Nous devrions favoriser l'apport d'argent dans l'agriculture lorsque c'est motivé par un désir d'établir une exploitation commerciale viable et rentable, quelle que soit la source de cet argent.

4. Propositions de l'Association

Selon les objectifs déjà cités et la définition du problème, nous proposons les solutions qui suivent au problème du traitement des pertes agricoles limitées:

- a) Élimination de l'article 31 tel qu'il existe.
- b) Établissement d'un niveau minimum de revenu brut agricole en deçà duquel aucune exploitation ne serait considérée comme une entreprise agricole commerciale.
- c) Élimination de toutes les exploitations qui ne satisfont pas aux dispositions actuelles du critère "affaire" ainsi que celles visées au paragraphe d) ci-dessous.
- d) Définition précise d'une exploitation agricole commerciale et viable comme suit:
 - il y a un capital en jeu;
 - il y a un espoir raisonnable de bénéfices en deçà d'une période raisonnable, si l'on tient compte du genre d'exploitation, et que les bénéfices suffiront à couvrir les pertes précédemment subies;
 - dans le cas d'une exploitation débutante ou en voie de revitalisation, il y a un plan d'exploitation précisant les coûts et les revenus prévus en fonction duquel les fonctionnaires de l'impôt pourront évaluer les progrès;
 - le contribuable participe activement aux décisions touchant l'exploitation.

- e) Les contribuables engagés dans les exploitations qui répondent aux dispositions indiquées précédemment doivent pouvoir déduire toutes leurs pertes agricoles du revenu non agricole.

Par contre, nous devons reconnaître que les fonctionnaires du Ministère ont exprimé de fortes réserves quant aux problèmes administratifs posés par l'application de certaines dispositions que nous proposons. Bien que nous n'ayons pas encore compris les difficultés qu'ils y voient, nous sommes tout à fait prêts à envisager d'autres solutions qu'ils

peuvent proposer ou que d'autres groupes proposeraient.

Dans ce contexte, nous avons étudié les autres propositions contenues dans le document de travail de même que les autres solutions proposées. Le principe qui veut que les agriculteurs à temps plein et partiel puissent déduire des pertes agricole jusqu'à concurrence de 20 000 \$ ou 50 pour cent, ou le moindre des deux montants, de leur revenu agricole brut est à l'étude en ce moment et présente une alternative valable. Nous avons du mal à comprendre les deux premières propositions contenues dans le document de travail car elles signifient apparemment un accroissement considérable de l'argent allant vers l'agriculture à des fins d'abri fiscal sans pour autant aider les agriculteurs débutants ou ceux qui tentent une revitalisation de leur exploitation. Nous appuyons sans réserve l'idée que les nombreuses plaintes exprimées au sujet de l'imposition de l'article 31 vient d'un changement soudain dans l'attitude des fonctionnaires de l'impôt et d'une plus rigide application des règles. Il devrait y avoir une forme quelconque d'appel ou de processus consultatif qui pourrait venir en aide aux agriculteurs qui ont des difficultés, pas seulement à cet égard d'ailleurs.

LA PROPOSITION VOULANT L'ÉLIMINATION DE L'IMPÔT SUR LE GAIN EN CAPITAL SUR LES TERRES VOUÉES À L'AGRICULTURE

Au cours de la dernière campagne électorale, le parti progressiste-conservateur a promis que s'il était élu, il éliminerait l'impôt sur le gain en capital si une terre était vendue mais conservait sa vocation agricole. Ce fut certainement une mesure très populaire parmi les agriculteurs, qui considèrent l'impôt sur le gain en capital comme étant punitif pour ceux qui, comme les agriculteurs, ont besoin de capitaux importants pour produire un montant relativement peu élevé de revenu. Toutefois, un certain nombre de groupes agricoles, dont nous faisions partie, ont réfléchi à la question et ont évalué les répercussions d'une telle mesure et nous suggérons maintenant que les effets ne sont pas tous avantageux pour la collectivité agricole et qu'il faudrait pousser davantage l'étude de cette question.

L'Association s'est toujours opposée au principe général de l'impôt sur le gain en capital et nous l'avons fait savoir au moment de la publication du Livre blanc sur la réforme fiscale au début des années 1970. Une fois l'application de l'impôt sur le gain en capital, nous avons essayé d'alléger certains

des problèmes qu'il créait pour les agriculteurs, entre autres, le problème surtout du financement des transferts entre les générations et la nécessité de reconnaître comment les agriculteurs utilisent leur exploitation comme un outil d'investissement pour l'épargne, tout particulièrement en vue de leur retraite.

En fait, au cours des 12 dernières années, par le biais d'un certain nombre de mesures, on s'est longuement penché sur ces deux problèmes. Grâce aux dispositions sur le roulement de l'exploitation familiale, les agriculteurs n'ont plus à trouver de l'argent pour payer l'impôt sur le gain en capital lorsque le transfert a lieu entre des membres de la même famille. Tout en espérant modifier certaines des définitions des transferts admissibles pour résoudre des problèmes particuliers, nous reconnaissons que ce problème a été réglé en bonne partie.

Par ailleurs, le récent budget a certainement répondu aux besoins des agriculteurs en leur permettant de financer leur retraite par une contribution exempte d'impôt en un montant unique de 120 000,00 \$ versé dans un REER après la vente d'une exploitation agricole.

Une fois que ces deux questions sont résolues, nous pensons que les agriculteurs se trouvent à peu près dans la même situation que les autres contribuables eu égard au fardeau de l'impôt sur le gain en capital. Tout en étant toujours opposé au principe général de l'impôt sur le gain en capital, nous mettons en question l'élimination de l'impôt sur un gain en capital alors qu'il est toujours en vigueur sur d'autres.

Une question n'a pas été résolue - elle est abordée dans le document de travail - et c'est de savoir si le gouvernement a l'intention d'appliquer la disposition relative au gain existant en capital, ou sur tout futur gain en capital sur les terres agricoles. Dans nos entretiens, on nous a assuré que l'intention était d'éliminer l'impôt sur tout gain en capital sur des terres agricoles en remontant à 1972. Toutefois, la plupart de nos préoccupations s'appliquent toujours, peut-être avec moins d'urgence, si seuls les gains futurs sont exemptés.

La plus importante préoccupation vient du fait qu'en annonçant le projet, le parti PC n'a pas expliqué ce qu'il cherchait à obtenir comme résultat. Il y a trois possibilités dont:

a) L'intention que l'agriculteur qui prend sa retraite puisse conserver tout le produit de la vente de son exploitation.

b) L'espoir que l'agriculteur qui prend sa retraite sera prêt à accepter un plus bas prix à la suite de l'élimination de l'impôt sur le gain en capital - améliorant ainsi la situation de l'agriculteur débutant ou de celui qui veut agrandir une exploitation.

c) L'intention que l'élimination de l'impôt sur le gain en capital sur une terre agricole rende ce genre de placement plus intéressant - en augmentant ainsi le prix et en offrant à l'agriculteur qui prend sa retraite un plus important fonds de pension.

Il est certain qu'il est possible de réaliser a et b, bien que tout avantage du retrait de l'impôt sur le gain en capital pour l'agriculteur qui prend sa retraite est diminué si le prix des terres baisse en conséquence.

La question clef est de savoir quel effet aura l'élimination de l'impôt sur le gain en capital sur les terres toujours vouées à l'agriculture sur le prix des terres. Cela sera déterminé entièrement par l'effet qu'il aura sur l'offre et la demande. On n'a pas assez insisté sur cet aspect. Toute personne qui croit qu'un agriculteur va vendre sa terre à un prix moins élevé que le prix du marché parce qu'il est exempté de l'impôt vit dans un monde bien différent de celui de la plupart des agriculteurs.

Il est fort possible qu'à court terme, l'élimination de l'impôt amène plus de terres sur le marché - les agriculteurs qui pensaient à la retraite ou à vendre leur terre pour d'autres raisons (difficultés financières par exemple) seront soulagés du fardeau de l'impôt sur le gain en capital. Toute augmentation significative de l'offre des terres en ce moment fera baisser les prix - à une époque où la baisse des prix des terres causent déjà des problèmes aux agriculteurs qui veulent maintenir le niveau de leurs capitaux propres. A la suite de la première vague sur le marché, nous sommes d'avis que l'existence ou l'absence d'un impôt n'aura que peu d'effet sur l'offre des terres.

Par contre, à long terme, il semble probable que la demande pour un bien qui ne comporte aucun impôt sur le gain en capital et s'est traditionnellement apprécié à un taux bien au

dessus de la plupart des autres biens, augmentera considérablement, entraînant une montée des prix sur un bien dont l'offre est limitée. Il n'est pas abordé dans le document de travail la question de savoir si les frais de possession devraient être déductibles alors qu'ils sont payés pour un bien exempt d'impôt. À notre avis, ne pas permettre la déduction des frais de possession d'une terre serait un désastre pour les agriculteurs débutants qui devraient payer un prix plus élevé pour une terre en raison de la concurrence créée par ceux qui cherchent un abri fiscal. Ils pourraient être forcés à passer un certain nombre d'années avec une marge d'autofinancement négative. Aucun organisme agricole ne peut accepter une telle proposition. Par contre, permettre la déduction des frais de possession sur un bien exempt d'impôt sur le gain en capital augmentera considérablement le flot d'argent investi aux fins d'un abri fiscal.

Si cette analyse est juste, les répercussions en agriculture – et particulièrement parmi les agriculteurs – de la proposition seraient les suivantes:

- a) Une baisse à court terme des prix des terres en raison du plus grand nombre de terres mises sur le marché à la suite de l'élimination de l'impôt.
- b) Une augmentation à plus long terme des prix des terres agricoles à mesure que les investisseurs concurrenceront les agriculteurs pour l'achat de terres.
- c) Des coûts plus élevés d'investissement pour les agriculteurs débutants et ceux qui veulent élargir leur entreprise et, par conséquent, des coûts plus élevés pour la dette et donc une plus grande vulnérabilité.
- d) Une plus forte aliénation des terres par des propriétaires absents et, en conséquence, un déclin de l'exploitation familiale et une augmentation des fermages.
- e) Des bénéfices considérables pour ceux qui veulent quitter l'agriculture quelle qu'en soit la raison du moment que la terre reste vouée à l'agriculture.

Il faut accepter le fait qu'à moins que les prix des terres chutent à la suite de cette mesure, les agriculteurs qui quittent l'agriculture, quelle qu'en soit la raison, seront ceux qui bénéficieront de cette mesure. Il faut tenir compte

de trois facteurs lorsque l'on étudie l'à-propos de cette mesure, notamment:

a) Comme il l'a déjà été mentionné dans le budget récemment adopté, les agriculteurs ont déjà droit à un gain en capital exempt d'impôt jusqu'à concurrence de 240 000 \$ si la moitié de cette somme est déposée en un montant unique dans un régime enregistré d'épargne retraite. Ce semble être un bon montant pour ceux qui veulent une retraite confortable.

b) Si un agriculteur qui vend sa terre a utilisé son montant unique de 240 000 \$ et possède encore du comptant de la vente de son exploitation, il semblerait raisonnable de suggérer qu'il n'a droit à aucune autre mesure qui le placerait à part de ses concitoyens.

c) Une inquiétude réelle soulevée par cette mesure est qu'elle peut nuire aux autres dispositions fiscales accordées en agriculture. Il n'y aurait plus de nécessité de conserver les dispositions sur le roulement des transferts entre les générations. Une fois éliminées cependant, si un futur gouvernement décidait que l'agriculture ne devait pas avoir droit au privilège spécial de l'exemption de l'impôt sur le gain en capital, il pourrait s'avérer très difficile de regagner les mesures comme le roulement exempt d'impôt, le montant unique d'allocation de retraite, etc.

d) Il y a un nombre de problèmes administratifs créés par la mesure proposées, qui pourraient signifier, bien que cela ne nous touche pas directement, qu'elle est entourée par toute une série de restrictions qui la rende bien moins utile. Il s'agit, entre autres, du problème soulevé si une terre qui est vendue pour l'agriculture est ensuite subdivisée par le nouveau propriétaire. Qui paiera l'impôt qui était dû sur la vente originale - le propriétaire ou celui qui l'a vendue (et qui en a probablement tiré tout le bénéfice)?

Une préoccupation constante des agriculteurs qui veulent prendre leur retraite et qui espèrent pouvoir transférer leur exploitation à leurs enfants est la nécessité d'avoir de l'argent comptant sans pour autant entraîner un important gain en capital qui devrait être payer à même les actifs de l'exploitation agricole. Il est certain que la disposition sur le montant unique versé dans un REER n'est d'aucune utilité dans un tel cas. On étudie quelques propositions à cet égard, y compris étendre la disposition du roulement de

200 000 \$, dont les exploitations constituées en société peuvent se prévaloir, à toutes les exploitations agricoles.

En règle générale, alors que nous ne nous opposons pas complètement à l'élimination de l'impôt sur le gain en capital sur les terres agricoles, nous pensons qu'il y a un bon nombre de problèmes graves dont n'ont pas semblé tenir compte ceux qui proposent cette idée. Il est nécessaire d'étudier soigneusement ses répercussions, non seulement sur les agriculteurs établis, mais aussi sur les agriculteurs et les exploitations de demain avant de l'adopter.

LA SITUATION DU CRÉDIT AGRICOLE ET LES PROPOSITIONS

Au cours des deux dernières années, on s'est longuement penché sur les problèmes du service d'une dette croissante en agriculture et un certain nombre de propositions sont à l'étude. En évaluant le mérite de toute idée dans le domaine du crédit agricole, nous devons bien connaître les vrais problèmes et les besoins du secteur agricole en ce qui a trait au crédit. Il faut aussi avoir une idée claire de ce que les diverses propositions tendent à faire.

L'Association a étudié la masse de documentation disponible et a effectué elle-même une étude à la suite de quoi elle en est arrivée aux conclusions suivantes sur la situation dans laquelle se trouve la collectivité agricole:

- 1) Le nombre d'exploitations aux prises avec une situation financière très grave est relativement limité - peut-être moins de 3 pour cent de tous les emprunteurs agricoles - et le nombre de ceux qui seront forcés de déclarer faillite est encore plus limité.
- 2) En règle générale, les agriculteurs qui subissent de fortes pressions financières ne peuvent être aidés par aucun des programmes en vigueur ou à l'étude. En fait, dans bien des cas, tout programme qui a pour effet de retarder une faillite volontaire ou forcée n'est probablement pas dans l'intérêt de l'agriculteur.
- 3) Bien que la situation des capitaux propres dans le secteur agricole n'ait pas vraiment changé au cours des quatre dernières années, les tendances qui se font jour à travers les données compilées par la SCA sont inquiétantes. Cela comprend:

- a) Tout semble indiquer que les agriculteurs dont les capitaux propres représentent moins de 80 pour cent des actifs sont très vulnérables face aux taux élevés d'intérêt, aux bas prix des denrées ou à des difficultés particulières comme la sécheresse par exemple. Autrement dit, il semblerait que l'entreprise agricole doive conserver un haut degré de financement par capitaux propres.
- b) Les agriculteurs qui ont un pourcentage plus bas de capitaux propres sont généralement les plus jeunes, les plus importants et les plus productifs. Cela semble indiquer qu'il y a une pression sur le système pour une plus grande utilisation du crédit - ce qui laisse entendre que de plus en plus d'exploitants vont en arriver à une situation précaire comme celle décrite précédemment.
- c) Il semble y avoir une tendance vers une dette à court et à long terme, moins de moyen terme, ce qui indique que les agriculteurs ont de la difficulté à financer leurs coûts d'exploitation (on a recours à une dette à long terme pour re-financer des pertes d'exploitation).
- 4) Une des raisons les plus courantes des graves problèmes du financement de la dette est l'expansion rapide - parfois peu sage - au cours des cinq dernières années. Cette expansion a été favorisée et accentuée par la politique de crédit du gouvernement qui a augmenté l'offre et réduit les frais de crédit de certaines catégories d'exploitants.
- 5) Du fait qu'il y a encore une grande proportion d'agriculteurs qui n'ont qu'une faible dette ou pas du tout (donc de faibles frais de financement de la dette), toute augmentation générale dans l'offre ou toute réduction des frais du crédit pousse à un financement rapide des moyens de production, tout d'abord les terres et les contingents, rendant encore plus difficile la situation de l'agriculteur débutant.
- 6) L'agriculture a toujours offert un très bas rendement du capital et de la main-d'œuvre et si cet état de chose ne change pas (et rien ne le laisse prévoir) des montants importants consacrés au financement de la dette représentent un risque considérable pour ceux que cela touche.

Quelques principes généraux

En abordant la question complexe et délicate de la politique du crédit agricole, l'Association a formulé un certain nombre de principes généraux en fonction desquels la politique et les propositions devraient se mesurer, notamment:

- 1) Alors que l'agriculture a besoin et continuera d'avoir besoin de forts montants de crédit à court, moyen et long termes, il n'y a généralement aucune pénurie de crédit disponible aux agriculteurs jusqu'à présent. En fait, on peut affirmer qu'une partie de nos problèmes actuels a été créée par un trop grand crédit disponible au cours des dix dernières années. A l'heure actuelle cependant, le pendule semble rendu à l'autre extrême. Les prêteurs sont très prudents et font porter l'accent sur la baisse des capitaux propres plutôt que sur la capacité de financement de la dette. En conséquence, certains producteurs capables de financer leur dette n'ont pas accès au crédit nécessaire. Cela illustre bien le problème de l'instabilité déjà mentionné.
- 2) L'agriculture, au titre d'emprunteur captif, est très vulnérable au changement à court terme des taux d'intérêt et toute mesure qui aurait pour effet d'éliminer ce risque serait bénéfique aux agriculteurs.
- 3) Il est démontré que certains de nos importants moyens de production - en particulier les terres et les contingents - sont surévalués par rapport à leur rendement productif et que ces coûts doivent baisser si l'agriculture veut conserver une solide base économique à long terme.
- 4) Des mesures à court terme pour traiter de problèmes immédiats chez les producteurs en difficultés causent fréquemment des problèmes à long terme pour le reste de la collectivité agricole.
- 5) Pareillement, une politique arbitraire qui vise des secteurs précis de la collectivité agricole - en raison de l'âge ou de certains désavantages spécifiques - crée souvent un environnement artificiel pour les exploitants visés et peut en fait nuire à leur adaptation au monde réel. De plus, il est évident qu'une approche trop générale dans l'établissement de l'objectif, ce qui fait partie des programmes gouvernementaux, fait souvent perdre de vue l'objectif réel.

6) L'Association est prête à favoriser et appuyer des programmes qui visent:

- à stabiliser l'offre et le coût du crédit aux agriculteurs sans exiger un appui massif du public;
- à réduire les frais de prestation du système de crédit agricole;
- à accroître les connaissances du prêteur et de l'emprunteur dans le domaine du crédit agricole.

UN EXAMEN DES PROPOSITIONS PARTICULIÈRES

En conservant à l'esprit les idées générales exprimées plus haut, l'Association a examiné un certain nombre de propositions à l'étude parmi ceux qui prennent les décisions et parmi la collectivité agricole, y compris la question des obligations agricoles. Tout en reconnaissant que le mandat du présent comité se limite aux obligations agricoles, nous aimeraisons vous faire part de notre opinion à propos d'autres propositions qui pourraient être envisagées par le gouvernement en plus de l'idée des obligations agricoles. À notre avis, les principales propositions à l'étude sont les suivantes:

1) Les obligations agricoles - Il y a plusieurs idées différentes sur ce qu'est une obligation agricole, entre autres, les obligations qui sont vendues sur le marché monétaire, garanties par des biens agricoles, mais sans avantage particulier au point de vue de l'impôt (comme les obligations PCA aux Etats-Unis ou les obligations de la SCA vendues en Europe); des obligations qui comportent un bas taux d'intérêt et une certaine forme d'avantage fiscal vendues spécialement aux agriculteurs (utilisant les pensions ou l'argent provenant de l'échelonnement du revenu, etc.); ou des obligations vendues au grand public avec une forme d'avantage fiscal et donc un plus bas taux d'intérêt.

L'Association a étudié toutes ces possibilités en détail. À notre avis, l'idée de vendre des obligations garanties par l'agriculture sur les marchés monétaires intérieur et international doit être étudiée davantage par ceux qui font la politique et la collectivité agricole. L'expérience américaine suggère que de telles obligations ont un haut degré de solvabilité et donc un taux d'intérêt intéressant pour les

emprunteurs.

L'idée de diriger certaines formes d'impôt engendré par des épargnes agricoles dans le crédit agricole est une idée qui plaît à bien des groupements agricoles. Toutefois, l'Association trouve embarrassante l'idée de lier des mesures ensemble de telle manière que si l'agriculteur choisit de tirer avantage d'une mesure fiscale, il est alors forcé de prêter cet argent à la collectivité agricole. L'idée d'une contribution d'un montant unique dans un REÉR doit pourvoir être valable en soi sans qu'on force les agriculteurs à investir leur argent dans l'agriculture - probablement avec un plus faible rendement que celui qu'ils pourraient obtenir ailleurs. D'autre part, nous appuyons la création d'instruments qui permettent aux agriculteurs de réinvestir leur argent dans l'agriculture, s'ils le jugent bon.

De même, l'idée d'obligations agricoles protégées de l'impôt comme il l'est proposé par de nombreux groupes agricoles, doit être étudiée très sérieusement avant d'être mise en application. Nous acceptons le principe que s'il doit y avoir l'engagement d'un fort montant de deniers publics dans la vente d'obligations agricoles à faible intérêt, le gouvernement doit établir certaines limites au pourcentage de la dette agricole qui sera financée par ces obligations. Autrement, toute la dette agricole qui s'élève à près de 20 milliards de dollars sera éventuellement financée par des obligations protégées de l'impôt et, comme nous l'avons déjà mentionné, la valeur de l'obligation servira rapidement à financer les coûts de production.

Toutefois, si le nombre des obligations est limité, il devra y avoir une certaine forme de rationnement de ceux qui auront droit de les utiliser. Nous avons de la difficulté à voir comment ce rationnement sera accompli. Il est évident qu'on peut imposer des limites au montant que chaque emprunteur pourra utiliser. Toutefois, comme l'étude de la SCA le soulignait, l'agriculteur qui semble avoir le plus de difficultés à financer la dette est souvent le plus important et le plus productif.

Nous admettons le mérite d'étendre le principe directeur des obligations d'expansion de la petite entreprise à quelque chose qui aurait de la valeur pour la collectivité agricole. Cela signifie de s'assurer que l'agriculteur moyen ait accès aux obligations et aussi qu'il y ait suffisamment

d'encouragement offert aux prêteurs pour maintenir une offre raisonnable de fonds dans le programme. À notre avis, le principe de l'expansion de la petite entreprise intègre son objectif, fondé sur la différence des taux d'impôt marginal entre le prêteur et l'emprunteur. Nous sommes donc en faveur d'une étude plus poussée d'un programme d'obligations d'expansion des exploitations agricoles, qui pourrait faire participer tout prêteur qui soit prêt à accepter une diminution de l'impôt en échange de l'intérêt, et qui soit avantageux pour les agriculteurs emprunteurs prêts à accepter de plus bas taux d'intérêt en échange de déductions fiscales.

À notre avis, toute cette question - de la mesure dans laquelle ont peut utiliser les deniers publics pour réduire le coût du crédit agricole et des secteurs agricoles qui auront droit à ce crédit - a besoin d'être étudiée davantage avant qu'on en arrive à une mesure quelconque.

2) Garanties sur les hypothèques agricoles - Nous sommes totalement en faveur de mesures qui encouragent les prêteurs non commerciaux à fournir de l'argent pour les hypothèques agricoles et nous appuyons donc l'idée que la SCA s'en porte garant. Nous suggérons toutefois qu'en échange d'une telle garantie, le prêteur soit prêt à accepter un plus bas taux d'intérêt ou une certaine réduction du principe en cause (comme cela se fait dans le programme de garantie du gouvernement américain). Par contre, le coût de la garantie devrait être regagné par le biais d'une certaine forme de prime accordée soit au prêteur soit à l'emprunteur et au prêteur.

3) Le rôle de la Société du crédit agricole - Il y a eu de nombreuses discussions au cours des quelques dernières années sur le rôle et le financement de la Société du crédit agricole. Il ne fait aucun doute que le rôle original attribué à la Société ne s'applique plus. Dans une grande mesure, elle a pris la place - et fournit des garanties - des institutions commerciales de prêt lorsque celles-ci hésitaient à prêter de l'argent au secteur agricole. Ce n'est plus vrai. Par ailleurs, les demandes pour un crédit de type commercial à la SCA ont souvent dépassé l'offre et le bas taux d'intérêt ou le plus grand risque qu'elle a été forcée de prendre ont affaibli son apport dans d'autres domaines.

À notre avis, la SCA devrait redevenir une véritable banque agricole, contrôlée par des agriculteurs et obtenant de

l'argent par l'émission d'obligations - semblable aux Production Credit Associations aux États-Unis. La politique et les programmes de prêts du gouvernement devraient être traités par les institutions commerciales de prêt et la SCA réorganisée en ferait partie.

4) Une banque agricole - Bien que nous ne prévoyons pas qu'une banque agricole puisse prêter de l'argent à des conditions différentes ou à des taux beaucoup plus bas que les autres banques, nous pensons qu'une banque créée spécialement pour répondre aux besoins de l'agriculture comporte un certains nombres d'avantages réels, dont:

- elle répondrait aux besoins de l'agriculture plutôt que de se conformer au principe général de crédit qui prévaut ailleurs;
- elle serait capable d'établir des programmes de prêt qui répondent aux besoins des agriculteurs;
- elle serait capable, nous l'espérons, de concevoir un système de prestation de services pour les agriculteurs et, peut-être à un coût moindre;
- elle devrait pouvoir développer et conserver de plus grandes connaissances dans le domaine du crédit agricole;
- elle forcerait une plus grande concurrence dans le domaine du crédit agricole.

Pour toutes ces raisons, nous sommes fortement en faveur d'une réorganisation progressive de la SCA qui deviendrait alors une banque appartenant aux agriculteurs.

5) Prêts agricoles indexés et liés à des dépôts indexés - Si nous avons bien compris, cette proposition comporte bon nombre d'éléments fiscaux des obligations de la petite entreprise dont nous avons parlé précédemment. Le prêteur peut indexé l'intérêt de son prêt afin qu'il ne verse pas d'impôt sur la partie inflationnaire de l'intérêt dont il acceptera un taux plus bas pour cette raison. L'emprunteur, d'autre part, ne peut pas déduire la partie inflationnaire du taux comme dépense. De plus, la partie inflationnaire du taux est convertie en capital et devient une partie du principal au terme du prêt. Alors qu'il y a toujours un avantage fiscal dans cette proposition, son utilisation sera limitée au nombre

des prêteurs et des emprunteurs qui appartiennent à une échelle fiscale où cette proposition intéressante. Par ailleurs, nous voyons l'avantage de reporter les frais d'intérêt à plus tard pour certains producteurs. Pour cette raison, nous pensons que cette proposition mérite une étude plus poussée.

6) Taux d'intérêt stabilisés - Il existe de nombreux avantages pour la collectivité agricole de pouvoir fixer les taux d'intérêt sur toutes les catégories de prêts. Dans une certaine mesure, nous croyons que la période récente où il y a eu une grande fluctuation des taux était inhabituelle et nous avons déjà les signes d'une stabilité des taux à long terme. Toutefois, nous appuyons les mesures qui aideront les producteurs à fixer leur taux au moyen d'une extension du projet de loi C-36 pour couvrir les hypothèques agricoles et l'utilisation des marchés de capitaux pour échapper aux fluctuations à court et moyen termes. Il y a aussi un certain avantage à l'idée de fournir une assurance pour le paiement de toute pénalité pour ceux qui choisissent de rembourser leur hypothèque avant la fin du terme.

MOYENS D'OFFRIR UN FINANCEMENT DES CAPITAUX PROPRES EN AGRICULTURE

En raison des préoccupations exprimées par un bon nombre de personnes au sujet de la gravité des problèmes causés par une baisse des capitaux propres d'une exploitation agricole - et plus précisément des problèmes causés par le financement de la dette dans un cas de transfert - nous avons étudié un certain nombre de possibilités visant à favoriser un plus grand financement des capitaux propres en agriculture. Toutefois, dans ce contexte, il faut admettre que l'exploitation agricole, avec son faible taux de rendement, est intéressante aux investisseurs parce que les prix des terres augmentent plus vite que dans le reste de l'économie ou parce qu'il y a des avantages fiscaux liés à la méthode de comptabilité de caisse. L'Association est contre tout flot de capitaux vers l'agriculture causé par des avantages fiscaux - à notre avis, ce flot ne ferait que déstabiliser l'économie agricole. Toutefois, nous encourageons l'exploration de méthodes par lesquelles les capitaux reviennent à l'agriculture, dont:

1) Hypothèques à plus-value partagée - Nous pensons que c'est une idée valable et qu'il vaut la peine d'y donner suite. À

notre avis, un certain nombre d'investisseurs verraien les terres agricoles comme un investissement à long terme sans grand risque (particulièrement des fonds de pension) et, de même, de nombreux agriculteurs débutants seraient prêts à abandonner un gain en capital en échange d'un plus grand capital de croissance. Les domaines qu'il faudrait explorer sont les moyens par lesquels de telles hypothèques seraient revendues par ceux qui veulent reprendre leur argent et aussi comment la plus-value serait traitée aux fins de l'impôt - sera-t-elle un report d'intérêt ou un gain en capital.

2) Autres formes d'infusion de capitaux - Les agriculteurs sont traditionnellement peu enclins à offrir des actions de leur exploitation - d'abord parce qu'ils s'inquiètent de perdre leur contrôle sur le fonctionnement et aussi parce qu'ils ont toujours été attirés par la propriété de la terre et sa plus-value. Toutefois, il est évident que les agriculteurs vont devoir étudier nombre de possibilités s'ils veulent pouvoir financer les changements technologiques et la croissance des prochaines années. Nous pensons que les agriculteurs et les prêteurs vont probablement développer ces possibilités sans encouragement particulier. Toutefois, nous devrions réexaminer toute mesure fiscale qui décourage actuellement le financement des capitaux propres - et, à notre avis, la contribution du montant unique à un REER le fait dans certains cas.

3) Accroissement de la location des actifs - Encore là, cette possibilité est déjà offerte aux agriculteurs et nombre d'agriculteurs débutants ou en plein expansion y ont recours. La seule question qui demeure est de s'assurer que les mesures fiscales ne découragent pas ce moyen utile de s'établir.

En conclusion, nous exprimons à nouveau nos remerciements pour avoir eu cette occasion de vous faire connaître nos vues dans cet important domaine. Nous serons heureux de continuer à travailler avec le gouvernement pour pousser plus loin l'examen des diverses propositions à l'étude.

Janvier 1985



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Cattlemen's Association:

Danny Hozack, Chairman, Credit and Tax Committee;
Charles Gracey, Executive Vice-President;
Chris Mills, Research Consultant.

From the Canadian Hereford Association:

Jack McAughey.

De l'Association des producteurs de bovins:

Danny Hozack, président, «Credit and Tax Committee»;
Charles Gracey, vice-président exécutif;
Chris Mills, conseiller en matière de recherche.

De la «Canadian Hereford Association»:

Jack McAughey.

6

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Wednesday, March 20, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 22

Le mercredi 20 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

**STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES**

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 20, 1985
(31)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Lee Clark, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Bill Attewell, Maurice Foster, Fred McCain, Norm Warner.

Other Member present: André Harvey.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Researcher.

Witnesses: From the National Farmers' Union: Wayne Easter, President; Stuart Thiesson, Executive Secretary. *From the Manitoba Farm Business Association:* Larry Macguire, President; Don Bargen, Director (past president); Ian Craven, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled Tax Issues in Agriculture. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12.*)

Wayne Easter, from the National Farmers' Union, made a statement and, with Stuart Thiesson, answered questions.

At 9:15 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:18 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Don Bargen, from the Manitoba Farm Business Association made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Manitoba Farm Business Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FNCE-15".*)

At 10:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MARS 1985
(31)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Lee Clark, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Bill Attewell, Maurice Foster, Fred McCain, Norm Warner.

Autre député présent: André Harvey.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: De la «National Farmers' Union»: Wayne Easter, président; Stuart Thiesson, secrétaire exécutif. *De la «Manitoba Farm Business Association»:* Larry Macguire, président; Don Bargen, directeur (président sortant); Ian Craven, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé «Questions fiscales dans l'agriculture». (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12.*)

Wayne Easter, de la «National Farmers' Union», fait une déclaration, puis lui-même et Stuart Thiesson répondent aux questions.

A 21 h 15, le Comité interrompt les travaux.

A 21 h 18, le Comité reprend les travaux.

Don Bargen, de la «Manitoba Farm Business Association», fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire soumis par la «Manitoba Farm Business Association» figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FNCE-15».*)

A 22 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Wednesday, March 20, 1985

• 2004

The Chairman: Ladies and gentlemen, we would like to recommence our investigation into "Tax Issues in Agriculture" and a reference to a white paper produced by the Minister of Finance.

Our witnesses tonight for the first part of this evening, are the National Farmers Union. We have Wayne Easter, the President, from North Wiltshire, Prince Edward Island; Edward Motowylo, from Westlock, Alberta; Barry Robinson, board member from Beechwood, Ontario; Darlene Henderson, board member from Sinclair, Manitoba; Connie Robinson, a Woman's Advisory Committee member from Beachburg, Ontario; Randall Bryden, Director of Finance and Administration, Saskatoon; and Stuart Thiesson, Executive Secretary, Saskatoon.

• 2005

You have presented a brief to us. I would like to be able just to attach it to the minutes and deem it as read and then have you quickly point out the highlights of it. If you would like to do it that way, that might give us more time to have some questions. On the other hand, I am in your hands, Mr. President.

Mr. Wayne Easter (President, National Farmers Union): Thank you, Mr. Chairman. There will be certain sections I will skip over. Perhaps before starting the formal brief itself, I should mention that in the National Farmers Union we do have an income tax service in which we have two chartered accountants and four full-time tax consultants. As well, we hire six part-time tax consultants at periods during the year to supplement our tax service department. Mr. Bryden, as you mentioned, is our director in charge of those financial services.

First of all, let me say we do welcome the opportunity of discussing with your committee the three issues under review related to farm finance and taxation. As a direct-membership organization of farm families, our members are among those directly affected by government policies related to these matters.

Moving down to the bottom of the page, the objective of providing these services at cost in the National Farmers Union, meaning our income tax service, aside from fulfilling their basic responsibility as good citizens, has always been based on our recognition of the importance for farmers to develop a better understanding of the business end of farming. Perhaps that has heightened awareness among our members that the economics of farming are somewhat less than they themselves may have realized and basic farm policy changes by governments are often indicated.

Turning to page 2, Farm Income—A Basic Policy Issue: It is appropriate to observe that if farmers were to receive prices

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mercredi 20 mars 1985

Le président: Mesdames et messieurs, nous aimerais reprendre notre étude sur les questions fiscales dans l'agriculture.

Nos témoins pour la première partie de cette soirée, sont les représentants de la *National Farmers Union*. Nous avons Wayne Easter, le président, de *North Wiltshire*, Île-du-Prince-Édouard; Edward Motowylo, de *Westlock*, Alberta; Barry Robinson, membre du conseil de *Beechwood*, Ontario; Darlene Henderson, membre du conseil de *Sinclair*, Manitoba; Connie Robinson, membre du Comité consultatif de la femme de *Beachburg*, Ontario; Randall Bryden, directeur des finances et de l'administration, *Saskatoon*; et Stuart Thiesson, secrétaire exécutif, *Saskatoon*.

Vous avez déposé un mémoire. J'aimerais simplement l'annexer au compte-rendu et si nous le considérions comme ayant été lu vous pourriez simplement en faire un bref résumé. Cette manière de procéder nous laisserait plus de temps pour poser des questions. C'est à vous de décider, monsieur le Président.

M. Wayne Easter (président, National Farmers Union): Merci, monsieur le président. Je sauterai certains passages. Avant de commencer, j'aimerais vous signaler qu'à la *National Farmers Union* nous avons un service des impôts qui compte 2 comptables agréés et 4 conseillers fiscaux à plein temps. De plus, nous employons 6 conseillers fiscaux à temps partiel de temps à autre pendant l'année pour venir en aide à nos services fiscaux. Comme vous l'avez mentionné, M. Bryden est le directeur responsable de ces services financiers.

Premièrement, permettez-moi de vous dire que nous sommes heureux de pouvoir discuter avec votre Comité de ces 3 questions relatives au financement et à l'imposition agricole. Notre organisation étant composée directement de familles d'agriculteurs, nos membres sont parmi ceux qui sont directement touchés par les politiques gouvernementales relatives à ces questions.

Si la *National Farmers Union* offre ces services fiscaux, à prix coûtant, c'est parce que, mise à part la nécessité de remplir nos devoirs civiques, nous avons toujours pensé qu'il importait que les agriculteurs comprennent le mieux possible l'aspect commercial de leurs activités. Nos membres ont ainsi compris que les activités agricoles n'étaient peut-être pas aussi rentables qu'ils l'avaient cru et il est indispensable que les gouvernements procèdent à des changements radicaux.

Les revenus agricoles, une question fondamentale. Il importe de signaler que si les agriculteurs vendaient leurs produits à

[Texte]

for their products which properly reflected average costs of production and a reasonable return for investment capital, labour and management, it would perhaps be unnecessary to discuss the three issues under review.

If farmers, for example, did not in large measure need to rely upon the equity value of their farms as a potential retirement fund but could provide for their retirement funding on an annual basis out of earned income, as do professionals, many wage and salary earners—including civil servants and MPs—the issue of capital gains on the sale of farms could be routinely handled in accordance with standard public policy. Similarly, section 31 would not be a consideration. Surplus earnings on the sale of farm produce could constitute the primary source of reinvestment funding for combined-income farmers, and any additional investment from off-farm sources would only hasten the day for their establishment as full-time operators, should that be their objective.

Farmers would not need to seek special preference in farm credit funding if an administered food pricing system were in effect instead of the current chaotic and unrelated pricing structure that controls most of our farm production. It is the steadfast adherence of government policy to the principle that the free market pricing system is the best allocator of resources that has given rise to many of the problems evident in farming today.

The popular myth that administered pricing for farm products costs the consumer more, by inference, implies that consumers are entitled to and deserve cheap food. As we know, farmers do not control the open market pricing of farm products. They are price takers. For them to influence open market price changes requires rearrangement of power sharing by the processing and manufacturing sectors. It further requires more orderly marketing and management of supply, which also contributes toward stability of supply. That such an arrangement might not cost the consumer more was graphically illustrated in the winter of 1984-85 edition of *Egg Update*, a publication of the Canadian Egg Marketing Agency, and that appears as appendix A. Essentially then in the discussion of the three issues before us, we are once again dealing with the symptoms rather than with the basic causes of inadequate farm income, and that fact is a matter of great regret to us.

[Traduction]

des prix reflétant véritablement les coûts moyens de production et que si le rapport des investissements en capital, en main d'oeuvre et en administration étaient raisonnables, la discussion sur ces 3 questions serait peut-être inutile.

Si par exemple les agriculteurs n'étaient pas obligés, dans une grande mesure, de s'en remettre à la valeur en capital investi de leurs exploitations pour se constituer un fonds de retraite mais pouvaient constituer ce fonds sur une base annuelle à partir de leurs revenus, comme le font les professionnels, comme le font de nombreux salariés, y compris les fonctionnaires et les parlementaires, la question de la plus-value associée à la vente d'exploitations agricoles pourrait être facilement réglée conformément aux normes habituelles. De manière analogue, l'Article 31 ne poserait pas de problème. Les excédents de gains tirés de la vente de produits agricoles pourraient constituer la source principale de réinvestissement pour les agriculteurs à revenus combinés, et tout investissement supplémentaire tiré de sources non-agricoles leur permettrait simplement de devenir plus vite des exploitants à plein temps, si tel était leur objectif.

Les agriculteurs n'auraient pas besoin de forme de crédit préférentiel si un système ordonné remplaçait la structure actuelle, chaotique et irrationnelle qui contrôle le prix de la majorité de nos produits agricoles. C'est en adhérant au principe selon lequel la meilleure manière de répartir les ressources et de laisser le marché librement déterminer les prix que le gouvernement a créé nombre de problèmes qui frappent aujourd'hui l'agriculture.

Le mythe populaire selon lequel le contrôle des prix des produits agricoles majore la facture des consommateurs, implique par inférence le droit du consommateur à des aliments bon marché. Comme vous le savez, les agriculteurs ne contrôlent pas le prix des produits agricoles sur le marché libre. Ils prennent ce qu'on leur offre. Si nous voulons qu'ils influent sur les prix du marché libre, il faut réorganiser le partage du pouvoir avec les secteurs de transformation et de fabrication. De plus, une commercialisation ordonnée et une gestion des approvisionnements qui contribuent également à la stabilisation des approvisionnements sont indispensables. Une telle organisation n'augmente pas le prix pour les consommateurs a été démontrée graphiquement dans le numéro hiver 84-85 de *Egg Update*, publication de l'Office canadien de la commercialisation des œufs, et que vous trouverez à l'Annexe A. Donc, pour l'essentiel, en discutant de ces trois questions, encore une fois nous nous attaquons aux symptômes plutôt qu'aux causes fondamentales des revenus agricoles insuffisants et nous le regrettons vivement.

• 2010

As a consequence the agricultural industry continues to remain one of contradiction and contrast. On the one hand, we have highly productive sectors that lend credibility to our claim of being highly efficient and viable. Approximately one-quarter of our farms now account for three-quarters of our food production. On the other hand, at the other end of the spectrum are those who might not be capable any longer of generating adequate income at any price to earn a livelihood

En conséquence l'industrie agricole perpétue ces contradictions et ces contrastes. D'un côté, nous avons des secteurs hautement productifs qui sont la preuve de notre efficacité et de notre viabilité. Environ un quart de nos agriculteurs sont actuellement responsables des trois quarts de notre production alimentaire. De l'autre, à l'autre bout de l'échelle, il y a ceux qui quels que soient les prix de vente ne pourront plus gagner leur vie à cause de ressources insuffisantes. Entre les deux, il y

[Text]

because their resources simply are inadequate. In between are those who, under proper policy, could survive and contribute a great deal toward the economy and society. Included among this group are many beginning and medium-sized operations which are in some cases surviving through the direct subsidization by off-farm income of the food they produce and indirect subsidization through free family labour and subsistence living standards.

It is an elementary equation in farming that volume times price equals income. The pull of policy is in the direction of the argument that if a farmer produces more he can accept a lower price and still end up with an acceptable income, assuming he can survive the cost factor.

What essentially results is that rather than all of agriculture being proportionately rewarded by higher income as a result of greater productivity, the benefits of farm efficiency primarily accrue to the non-farm sector. While consumers have been nurtured in the belief that they, too, are major price benefactors of the free-market system, the findings reported in appendix A refute this. Nationally the index of farm production rose from 103 to 131.7 or by 28% between 1975 and 1983, taking 1971 as the constant of 100. That most farmers are the victims of pricing policies that provide narrowing margins of return on growing volumes of production is evident when farm cash receipts are compared to realized net farm income in the 10-year period, 1975-84.

In current dollars 1984 cash receipts doubled those of 1975, while realized net income remained exactly the same. In constant dollar value, 1984 realized net income had one-half the purchasing power of 1975 net income and that is attached as appendix B.

Canada's national agricultural policy continues to be essentially based on a philosophy of attrition in farm numbers, which is intended to encourage expansion of farm size and industrialization, thereby resulting in farm depopulation.

Agri-bonds: During the course of the 1984 federal election campaign the Progressive Conservative party unveiled its policy program for agriculture at the Prince Albert caucus convened on July 5.

The subject of agri-bonds was included as item 3 in a 16-point program and stated as follows:

We will establish an Agribond Program to provide loans at reduced rates to producers. A tax exemption for earned income on these bonds will be provided to encourage people to invest in this program.

We assume that consideration for implementation of an agri-bond program was prompted by the acknowledged high interest rates that continue to prevail in Canada, rising production costs and the stagnant prices for agricultural products which have made it difficult for many farmers to make ends meet.

The public media, following the release of Finance Minister Wilson's discussion paper on taxation, widely portrayed the average farmer in Canada as being rich, having assets of over

[Translation]

a ceux qui, grâce à des politiques appropriées, pourraient survivre et apporter leur contribution à notre économie et à notre société. Ils comptent dans leur rang nombre de débutants et d'exploitants moyens qui dans certains cas ne survivent que grâce à la subvention directe par des revenus non agricoles des aliments qu'ils produisent et grâce à la subvention indirecte de main-d'œuvre familiale gratuite et de normes de subsistance minimums.

L'équation élémentaire en agriculture est de: volume multiplié par prix égale revenu. Selon la politique actuelle, si un agriculteur produit plus, il peut accepter des prix inférieurs et se retrouver quand même avec un revenu acceptable à condition de survivre au prix de revient.

Le résultat pour l'essentiel est le suivant. Au lieu que la plus grande productivité des agriculteurs soit récompensée proportionnellement par des revenus plus élevés, c'est le secteur non agricole qui bénéficie principalement de l'efficacité agricole. Alors que l'on a laissé croire aux consommateurs qu'ils étaient les principaux bénéficiaires du système du libre marché, les conclusions se trouvant à l'annexe A démontrent le contraire. Sur le plan national, l'indice de production agricole est passé de 103 à 131.7 (base 100 1971) ou a augmenté de 28 p. 100 de 1975 à 1983. Que la majorité des agriculteurs soient les victimes de l'éthique des prix qui réduise les marges de profits pour des volumes croissants de production est évident quand on compare les recettes agricoles aux revenus agricoles nets pour les 10 années allant de 1975 à 1984.

En dollars 1984, les recettes ont doublé par rapport à celles de 1975 alors que les revenus nets demeuraient exactement les mêmes. En dollars constants, les revenus nets de 1984 correspondaient à la moitié du revenu net de pouvoir d'achat de 1975 (ces chiffres se trouvent à l'annexe B).

La politique agricole nationale du Canada continue pour l'essentiel à se fonder sur une philosophie d'érosion du nombre des agriculteurs dans le but d'encourager l'extension des exploitations et l'industrialisation, entraînant en conséquence une diminution des effectifs agricoles.

Les agro-obligations: pendant la campagne électorale fédérale de 1984 le Parti progressiste-conservateur a dévoilé son programme politique pour l'agriculture lors du caucus de Prince Albert du 5 juillet.

Les agro-obligations étaient le troisième point d'un programme en 16 points et voici ce qui a été dit:

Nous établirons un programme d'agro-obligations pour offrir des prêts à taux réduits aux producteurs. Pour encourager l'investissement dans ce programme, les revenus rapportés par ces obligations seront exemptés d'impôt.

Nous supposons que ce sont les taux d'intérêt élevés prévalant au Canada, l'augmentation des coûts de production et la stagnation des prix pour les produits agricoles rendant difficiles à de nombreux agriculteurs de joindre les deux bouts qui sont à l'origine de cette idée de programme d'agro-obligations.

Les médias, à la suite de la publication du document de travail du ministre des Finances Wilson sur la fiscalité, ont décrit l'agriculteur moyen comme un Canadien riche possé-

[Texte]

\$508,000 and equity of \$417,000. In so doing they—meaning the press—performed a disservice to the country and an injustice to many farmers who desperately need to have the financial problems which confront them better understood by the non-farm sector. Equity is a paper figure and no absolute measurement for determining a farmer's real wealth, earning ability or cashflow potential.

Should sufficient numbers of farmers be forced or simply offer their equity for sale at any given time, the value of farm equity could simply collapse on an over-burdened market. The call for lower interest rates is a partial response to prevent that from occurring and to maintain the health of the entire industry. That such a policy is required is not in dispute.

• 2015

Government needs to assure that: (a) the maximum possible interest rate reduction available under any program must accrue to the farmer; (b) the administration of such an interest rate reduction program must be as efficient and as simple as possible; (c) the recipients of such assistance must be targeted, and (d) the cost of the program to the federal treasury must be predictable within a reasonable degree of accuracy and responsive to changing conditions.

The discussion paper indicates that a reduction in farm financing costs of four percentage points would impose direct costs of some \$40 million for each \$1 billion of agri-bond lending.

While a 4% reduction in interest rates would represent a substantial amount, we believe it is preferable to target the interest rate reduction to establish a ceiling on the cost of credit to the target group. We recommend this ceiling should be no greater than 8%.

In consideration of this proposal, we draw your attention to the wide variation of lending rates of the Farm Credit Corporation since 1971, as indicated in the table on page 6.

Reduction of interest rates to targeted borrowers to the 8% level would be more equitable to all than an across-the-board reduction where some would be perceived to benefit more than others. Such a program should be administered by the Farm Credit Corporation.

Our organization believes it is extremely important to retain public involvement in farm lending programs. Farm credit programs essentially do not represent a cost to government but an investment in an industry that generates a great deal of wealth and benefit to the nation.

Public involvement in farm credit lending in Canada was originally necessitated in the 1940s by the total withdrawal by the private lending institutions in providing farm credit following the Great Depression. Following World War II, agriculture badly needed to be revitalized.

[Traduction]

dant des avoirs de plus de 508,000\$ et un capital investi de 417,000\$. Ce faisant la presse a rendu un mauvais service au pays et a été injuste envers de nombreux agriculteurs qui ont désespérément besoin de mieux faire comprendre leurs problèmes financiers par le secteur non agricole. Le capital investi n'est qu'un chiffre et ne peut absolument pas servir à mesurer la richesse réelle de l'agriculture, ses capacités de gain ou ses potentiels de recettes.

Si tout d'un coup un nombre suffisant d'agriculteurs étaient obligés ou si on leur offrait simplement de vendre leur capital investi, la valeur du capital investi agricole s'effondrerait tout simplement sous le poids d'un marché surchargé. La demande de taux d'intérêt moins élevé est une réponse partielle pour prévenir cette conséquence et pour maintenir en santé l'ensemble de l'industrie. Personne ne conteste la nécessité de cette politique.

Le gouvernement doit s'assurer que: *a)* que tout programme offrant la réduction maximum possible des taux d'intérêt soit accessible aux agriculteurs; *b)* que l'administration d'un tel programme de réduction des taux d'intérêt soit aussi efficace et aussi simple que possible; *c)* que les bénéficiaires d'une telle aide soient visés, et *d)* que le coût de ce programme pour le trésor fédéral soit prévisible dans des paramètres raisonnables de précision et réponde à l'évolution des circonstances.

Selon le document de travail, une réduction des coûts de financement agricole de 4 p. 100 imposerait des coûts directs de quelque 40 millions de dollars pour chaque émission d'un milliard de dollars d'agro-obligations.

Bien qu'une réduction de 4 p. 100 des taux d'intérêt représente une somme considérable, nous croyons préférable cette réduction des taux d'intérêt pour établir un plafond du coût du crédit pour le groupe visé. Nous recommandons que ce plafond ne dépasse pas 8 p. 100.

A ce sujet, nous attirons votre attention sur les grandes variations de taux de prêts de la Société du crédit agricole depuis 1971 (tableau page 6).

La réduction des taux d'intérêt pour les emprunteurs visés avec un plafond de 8 p. 100 serait plus équitable pour tous qu'une réduction généralisée où certains seraient perçus comme en bénéficiant plus que d'autres. Ce programme devrait être administré par la Société du crédit agricole.

Notre organisation croit à l'extrême importance de la participation publique aux programmes de prêt agricole. Les programmes de crédit agricole pour l'essentiel ne représentent aucun coût pour les gouvernements mais un investissement dans une industrie qui dégage des richesses et des profits pour la nation.

La participation au crédit agricole au Canada a été à l'origine nécessitée dans les années 40 par le retrait total des institutions de prêts privées en offrant des crédits agricoles après la Grande dépression. Après la Deuxième guerre mondiale, il était indispensable de revitaliser l'agriculture.

[Text]

In recent years government policies have encouraged agricultural lending by private lenders. However, it is apparent this has not been universally satisfactory, either from the standpoint of farmers or the lending institutions who have encountered the hazards of repayment that sometimes confronts farmers.

While banks and credit unions have extended increasing amounts of credit to farmers, attaining over \$11 billion in all outstanding credit in 1984, such lending has been extended on the assumption of full recovery. The farmer was the risk-taker in pricing, domestically and internationally, rising interest rates, natural disasters, etc. The concept of investment and risk-sharing with the farmer is not one to which private lenders primarily subscribe.

We recommend, then, that beginning farmers and farmers in financial distress receive priority as the target group of any interest rate reduction program, whether this be through direct subsidy or through an agri-bond program. Should the committee and the government elect to pursue the more complicated course of an investor-type agri-bond program, we would nonetheless recommend the principle of an 8% ceiling on interest rates to the target group be maintained.

In outlining the pros and cons of this program the white paper draws attention to the need for:

... controlling the scope of the program, the supply of funds by investors is particularly associated with the tax-assisted agribond proposal.

We recommend that consideration be given to installing a ceiling on the investment which any single investor could make under the program in any year. This would regulate the inflow of funds and control the annual direct tax benefits which would accrue. Agri-bonds should additionally be government guaranteed in the same manner as Canada Savings Bonds, but be non-redeemable for fixed terms, such as 5 or 10 years.

Capital Gains: The P.C. July 5 policy statement on capital gains in the sale of farm property states as is written. Currently, tax provisions permit deferral of capital gains tax on farms transferred to children. Under this arrangement a farmer might gift his farm to a son and transfer future responsibility for full payment of any capital gains tax to him as part of the bargain. Alternatively, he may sell the farm for less than accepted market value and pay capital gains on the lesser amount. This would also establish an amended cost base on the farm for future taxation purposes.

• 2020

While it may be argued that such an arrangement reflects a bias towards retaining a farm within the family, we believe it may also result in the roll-over value of the land sold to the son more accurately reflecting its productive value rather than its

[Translation]

Au cours des dernières années, les politiques gouvernementales ont encouragé les bailleurs privés à prêter à l'agriculture. Cependant, il est apparent que la satisfaction n'a pas été universelle soit du point de vue des agriculteurs ou du point de vue des institutions de prêts soumises aux problèmes de remboursement que connaissent parfois les agriculteurs.

Bien que les banques et les *credit unions* aient augmenté le crédit offert aux agriculteurs pour atteindre plus de 11 milliards de dollars en 1984, ces prêts n'ont été accordés que sur la base d'un recouvrement total. C'est le fermier qui prenait des risques en matière de prix, nationaux et internationaux, en matière d'augmentation de taux d'intérêt, en matière de catastrophes naturelles, et caetera. Les bailleurs privés ne souscrivent pas au concept d'investissement et de partage des risques avec les agriculteurs.

Nous recommandons en conséquence que les agriculteurs débutants et les agriculteurs en difficultés financières aient la priorité dans tout programme de réduction des taux d'intérêt que cela se fasse par l'intermédiaire d'un subventionnement direct ou par l'intermédiaire d'un programme d'agro-obligation. Si le Comité et le gouvernement décidaient d'opter pour la voie plus compliquée d'un programme d'agro-obligations faisant appel à des investisseurs, nous recommanderions quand même que le principe d'un plafond de 8 p. 100 sur les taux d'intérêt offert aux groupes cibles soit maintenu.

En exposant des aspects positifs et négatifs de ce programme le Livre blanc attire l'attention sur la nécessité de:

... contrôler la portée de ce programme, l'apport de fonds par les investisseurs est particulièrement associé à la proposition d'agro-obligation fiscalement assistée.

Nous recommandons qu'un investisseur ne puisse dépasser un certain plafond d'investissement par année. Cela réguliserait l'apport de capitaux et contrôlerait les avantages fiscaux directs tirés chaque année de ce programme. De plus, ces agro-obligations devraient être garanties par le gouvernement de la même manière que les obligations d'épargne du Canada sauf qu'elles ne seraient remboursables qu'à terme sur cinq ou 10 ans.

Plus-value: La déclaration politique du 5 juillet du Parti conservateur sur la plus-value tirée de la vente de propriétés agricoles se lit comme nous le rapportons. Actuellement, les dispositions autorisent le report de l'impôt sur la plus-value pour les exploitations transmises aux enfants. En vertu de ces dispositions un agriculteur peut faire cadeau de son exploitation à son fils et s'assigner toute responsabilité future de paiement total de l'impôt sur la plus-value. Ou bien, il peut vendre l'exploitation à un prix inférieur à sa valeur marchande et ne payer l'impôt de plus-value que sur ce montant moindre. Le barème fiscal imputé à cette exploitation s'en trouve ainsi également réduit.

Il est possible que de telles ententes encouragent l'affiliation dans les exploitations agricoles, mais nous pensons que simultanément la valeur reportée de la terre vendue au fils correspond avec plus d'exactitude à sa valeur productive plutôt

[Texte]

speculative market value. This fact alone would enable the son a better opportunity to retire any principal debt he may have incurred to satisfy the property transfer.

From our standpoint, encouragement of a bias easing the potential burden of repayment on a beginning farmer is worth while.

The proposal for total abolition of capital gains tax on the sale of farm property if used for continued agricultural purposes somewhat distorts this general approach.

In the first instance, the sale of such property would not need to remain within the family. As a consequence, the market value of land would bear principal influence on the selling price. Second, it is less likely such land would become available to a beginning farmer if he did not have a sufficiently large asset base to raise the required capital.

We believe it is important for farmers who purchase land to be able to claim interest costs as a charge against income for tax purposes. This concession on tax deferral in itself implies a future obligation toward the potential payment of capital gains.

We recommend, then, that the first \$250,000 of capital gains on the sale of farm property be exempt from tax for any farmer who has farmed at least 10 years. As well, the current provisions permitting the roll-over to an RRSP of \$120,000 of taxable capital gains on the disposition of certain farm properties should be allowed. This latter provision should be exclusive of any RRSP investments a farmer may have purchased in previous years.

Section 31: Item 7 of the PC agricultural policy of July 5 stated as is written. Of the three policy issues before this committee, the issues surrounding section 31 are probably the most difficult to resolve. The discussion paper observes . . . I will not read that observation in the discussion paper; I am sure you people have. It does not take a great deal of imagination to realize that if this type of discrimination had been directed towards other types of secondary business losses the resulting chaos would have been at least as severe or more so than it is in farming.

It must additionally be obvious to the committee that the \$5,000 maximum deduction allowed in 1952 was a great deal more generous than it is in 1985. The then Minister of Finance, the Hon. Douglas Abbott, defended the action by stating that:

...gentlemen farmers never make money from their farms. They always lose money; and they write off that loss against income from other sources, such as salary or investment income.

This is a prejudicial generalization and stereotype of persons who are now classed as part-time farmers which should be ended irrespective of their circumstances. This attitude expresses an exaggeration of fact and is the source of inequity that calls for changes to the application of section 31.

[Traduction]

qu'à sa valeur marchande spéculative. Ce seul fait permettrait au fils de rembourser plus facilement le principal de la dette qu'il a pu contracter pour réaliser le transfert de propriété.

De notre point de vue, cette mesure partielle facilitant les modalités de remboursement d'un agriculteur débutant vaut la peine.

La proposition d'abolition totale d'impôt de plus-value sur la vente de propriété agricole si elle sert à la poursuite d'activités agricoles n'est pas tout à fait concomitante.

En premier lieu, il ne serait pas nécessaire que cette propriété reste au sein de la famille. En conséquence, c'est la valeur marchande de la terre qui influerait le plus sur le prix de vente. Deuxièmement, il serait peu vraisemblable qu'une telle terre soit accessible à un agriculteur débutant s'il n'a pas des actifs suffisants pour financer le capital nécessaire.

Nous croyons important que les agriculteurs qui achètent des terres puissent déduire le coût de l'intérêt de leur revenu. Cette concession de report fiscal implique en lui-même une obligation future pour le paiement potentiel de plus-value.

Nous recommandons en conséquence que les 250,000\$ premiers dollars de plus-value sur la vente de propriété agricole soient exonérés d'impôt pour tout agriculteur dans le métier depuis au moins 10 ans. Aussi, les dispositions actuelles permettant de verser à un REÉR 120,000\$ de plus-value imposables sur la vente de certaines propriétés agricoles devraient être autorisées. Cette dernière disposition devrait être exclusive de tout investissement dans des REÉR achetés par un agriculteur au cours des années précédentes.

Article 31: Le septième point de la politique agricole du PC du 5 juillet se lisait comme nous le rapportons. Des trois questions de politique dont sont saisis ce Comité, les questions relatives à l'article 31 sont probablement les plus difficiles à résoudre. Selon le document de travail . . . Je ne lirai pas ce que dit le document de travail, je suis certain que vous l'avez déjà lu. Il ne faut pas beaucoup d'imagination pour se rendre compte que si ce genre de discrimination avait visé d'autres types de pertes d'entreprises secondaires le chaos résultant aurait été au moins aussi grave sinon plus que celui dans le domaine agricole.

Il ne doit pas non plus faire de doute aux yeux de votre Comité que la déduction maximum de 5,000\$ autorisée en 1952 était beaucoup plus généreuse qu'elle n'est en 1985. Le ministère des Finances de l'époque, l'honorable Douglas Abbott, a défendu sa décision en disant:

...les *gentlemen farmers* ne font jamais d'argent avec leurs exploitations. Ils perdent toujours de l'argent; et ils déduisent cette perte de leur revenu en provenance d'autres sources, de leur salaire ou de leur revenu d'investissement.

C'est une généralisation et un stéréotype préjudiciable de personnes qui sont maintenant classées comme agriculteurs à temps partiel et à laquelle on devrait mettre fin quelles que soient les circonstances. Cette attitude procède d'une exagération des faits et est la source d'injustice réclamant des modifications d'application de l'article 31.

[Text]

The discussion paper itself makes an additional judgment which creates a further problem confronting the progress of combined-income farmers who wish to become better established in farming, and that is stated on page 25 of the discussion paper.

In attempting to become established in farming a combined-income farmer may rely on the wages of an off-farm job to meet personal living expenses. Any surplus off-farm funds he may have for investment in his farm will in many cases already have been taxed. There is no incentive for him to pay operating costs from personal income, or borrow money to invest in the farm, if the additional cost of interest cannot be claimed as an expense when total losses exceed \$5,000.

[Translation]

Le document de travail lui-même porte un jugement supplémentaire qui crée un problème supplémentaire pour les agriculteurs à revenu combiné qui souhaitent d'établir en agriculture (page 25 du document de travail).

En essayant de s'établir en agriculture il se peut que l'agriculteur à revenus combinés dépende de ce que lui rapporte un travail non-agricole pour couvrir ses dépenses personnelles. Tous capitaux excédentaires non-agricoles qu'il peut destiner à l'investissement dans son exploitation agricole auront déjà été dans de nombreux cas déjà imposés. Rien ne l'encourage à financer ces coûts d'exploitation à partir de son revenu personnel ou à emprunter de l'argent pour investir dans son exploitation si le coût supplémentaire d'intérêt ne peut être déduit lorsque les pertes totales dépassent 5,000\$.

• 2025

Self-restraint is enforced by the legislation and not by the lack of desire to become better established in farming. Surely the intent to become better established in farming must be a criteria in matching eligibility for deduction of losses from total income. We do not propose that section 31 be eliminated from the act, but rather that the intent of an individual to become established in farming be given greater priority in establishing status and eligibility for deductibility of farm losses from total income.

The combined-income farmer might apply for full loss exemption status and be profiled to establish intent with respect to such matters as: (1) current occupation or profession and the length of time so occupied; (2) background in farming; (3) the reasons for seeking off-farm income, and the amount of off-farm income directly invested into the operation; (4) the amount of outstanding loans related to the operation; (5) the amount of personal time devoted to farming operations itself; (6) place of residency or family residency; and (7) the future expectation of profit from the farm operation.

We submit that a combined-income farmer, who successfully applies for full exemption status of farm losses, should be placed in an eligible classification by Revenue Canada, if able to satisfy that criteria. He should then be permitted to develop his farming plans without the continued threat of harassment of the tax inspector. The classification status could be reviewed periodically, such as every five years, to assess progress toward sufficiency, and renewed for a further period. Persons especially engaged by Revenue Canada could be utilized for that purpose.

Our organization supports as well the continuation of cash accounting as the most practical means of calculating annual farm tax returns. We believe it would be impractical to impose an accrual system of taxation on farmers. This is particularly so in circumstances of unstable farm product prices or depressed sales opportunities.

C'est la loi qui impose l'autorestriction et non pas monde désir de mieux s'établir en agriculture. L'intention de mieux s'établir en agriculture doit être assurément un critère d'admissibilité permettant de déduire les pertes du revenu total. Nous ne proposons pas l'élimination de l'Article 31 de la Loi mais plutôt que l'intention de bien s'établir en agriculture se voit accorder une plus grande priorité lors de l'établissement du statut et de l'admissibilité de déductions de pertes agricoles du revenu total.

L'agriculteur à revenus combinés pourrait faire une demande de statut d'exonération pour les pertes totales et faire établir son dossier d'intention en prenant en considération: premièrement sa profession actuelle et son ancienneté dans cette profession; deuxièmement son expérience en agriculture; troisièmement les raisons de ses revenus non-agricoles et le montant de ses revenus directement investis dans l'exploitation; quatrièmement le montant des emprunts relatifs à l'exploitation; cinquièmement la somme de temps personnel consacré aux activités agricoles; sixièmement le lieu de résidence ou le lieu de résidence de la famille; et septièmement l'entente future de profits de l'exploitation agricole.

Selon nous, un agriculteur à revenus combinés dont la demande de statut d'exonération totale des pertes agricoles est acceptée devrait être placé dans une catégorie admissible par Revenu Canada s'il satisfait ce critère. Il devrait alors pouvoir établir ses plans agricoles sans être sous la menace constante de l'inspecteur des impôts. Cette classification pourrait être revue périodiquement, par exemple tous les 5 ans, pour évaluer les progrès réalisés et renouvelée pour une période complémentaire. Des personnes spécialement engagées par Revenu Canada procéderaient à cette évaluation.

Notre organisation est également favorable à la poursuite de la méthode de comptabilité liquide comme étant le moyen le plus pratique de calcul des déclarations d'impôt annuel agricoles. Nous pensons qu'imposer un système cumulatif d'imposition aux agriculteurs ne serait pas pratique. C'est tout particulièrement vrai lorsque les prix des produits agricoles sont instables ou lorsque les perspectives de vente ne sont pas bonnes.

[Texte]

We hold no brief for persons who clearly have no real priority in becoming farmers and are using land only as a speculative commodity. Such individuals should have no tax breaks on farming losses and be subjected to full capital gain taxes when they sell off their holdings. The elimination of this class of operator from the part-time farming category would ease the pressure on land prices and put the social purpose for which land is intended into a more acceptable perspective.

In conclusion, this committee has undertaken the study of three specific areas of concern to farmers. The high cost of interest charges burdening many in farming may be corrected in ways other than by direct subsidy or agri-bonds, as outlined in our submission. The essential consideration is that something concrete and constructive be done soon to redirect the course of the farm finance crisis.

The matter of capital gains is comparatively straightforward. Farmers who have devoted perhaps a lifetime to the production of food, and often received less than real production costs in return, need to be treated fairly upon the liquidation of their assets in order that their retirement years can be spent in dignity.

Obstacles attendant with section 31 preventing part-time farmers who genuinely are attempting to become established in farming must be removed. Conversely, farm land investment and losses should not be permitted to serve as a tax dodge haven for those who are seeking to circumvent their responsibility to society.

In short, we remind the committee that in these matters justice needs not only appear to be done but must indeed be done.

Respectfully submitted by the National Farmers Union.

The Chairman: Thank you, Mr. Easter.

Mr. Foster.

• 2030

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman.

I want to congratulate the National Farmers Union on the brief they have prepared and presented tonight. I have had the opportunity to hear on the Agriculture committee several times from the group, but this is the first time before this committee, I believe, for some time.

I was interested in your analysis of actual farm income that realized net farm income dropped from \$3.8 billion to \$1.9 billion. I am interested to know, in light of the FCC report which reported some 17% of farmers suffering serious financial difficulty and another 7%, I believe, moderate financial difficulty, why you think this report seems to be so up-beat or so positive about the financial position of farmers.

Mr. Easter: You mean the tax paper; this paper itself? I believe even Farm Credit has updated its 17% to about 20%

[Traduction]

Nous ne défendons nullement les personnes qui clairement n'ont pas pour véritable priorité de devenir agriculteurs et ne se servent des terres que dans un but spéculatif. Ces personnes ne devraient bénéficier d'aucun avantage fiscal en matière de pertes agricoles et soumises à la totalité de l'impôt sur les plus-values lorsqu'elles vendent leurs biens. L'élimination de ces personnes de la catégorie des agriculteurs à temps partiel allègerait les pressions exercées sur le prix de la terre et replacerait dans une perspective plus acceptable l'objectif social réservé à cette terre.

En conclusion, votre Comité a entrepris l'étude de 3 problèmes précis qui se posent aux agriculteurs. Le coût élevé des taux d'intérêt qui est une charge pour nombre des agriculteurs peut être solutionné autrement que par la voie de subventions directes ou d'agro-obligations comme nous le signalons dans notre mémoire. Il reste essentiel qu'il faut faire quelque chose de concret et de constructif très vite pour redresser la barre de la crise financière de l'agriculture.

La question des plus-values est comparativement simple. Les agriculteurs qui ont parfois consacré toute une vie à la production d'aliments, y ont souvent reçu en retour moins que le prix de revient, doivent être traités avec justice lorsqu'ils liquident leurs biens afin de pouvoir terminer leur vie dans la dignité.

Les obstacles contenus dans l'Article 31 empêchant les agriculteurs à temps partiel qui veulent véritablement s'établir en agriculture doivent être supprimés. À l'inverse, les investissements et les pertes dans les terres agricoles ne devraient pas pouvoir servir d'échappatoire à l'impôt à ceux qui cherchent à se défaire de leurs responsabilités envers la société.

En bref, nous rappelons au Comité qu'en ces matières la justice ne doit pas seulement paraître être rendue mais elle doit être rendue.

Soumis avec respect par la *National Farmers Union*.

Le président: Merci, monsieur Easter.

Monsieur Foster.

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je tiens à féliciter la *National Farmers Union* du mémoire qu'elle a rédigé et qu'elle nous a présenté ce soir. J'ai déjà eu l'occasion de les entendre à plusieurs reprises devant le Comité de l'agriculture mais c'est la première fois devant ce Comité, je crois, depuis un certain temps.

Votre analyse indiquant qu'il y avait eu chute des revenus agricoles nets de 3.8 milliards de dollars à 1.9 milliard de dollars m'a vivement intéressé. Étant donné que dans son rapport la SCA indiquait qu'environ 17 p. 100 des agriculteurs connaissent de graves difficultés financières que 7 p. 100, je crois, connaissent des difficultés financières modérées, j'aimerais savoir pourquoi vous pensez que ce rapport semble être si positif en ce qui concerne la situation financière des agriculteurs?

M. Easter: Vous voulez parler du document de travail sur la fiscalité? Je crois que la Société du crédit agricole elle-même a

[Text]

now. What Farm Credit is telling you is that the industry is in grave trouble with the arrears on loans and people finding themselves in extreme financial difficulty. If you turn to the appendix B we put in our brief, it from our point of view explains one of the real reasons why; and that is that farmers have not been returned the necessary income from the sale of their products to keep up with costs. When you break it down into real dollars, you find that in constant dollars we are really only earning in 1984 about half what we were earning in 1975.

But about this tax paper being up-beat, the tax paper seems to have been written from the end of equity. Again, we outline in our brief that equity can be one thing today and something else tomorrow. You cannot really live on equity; you can only live on cashflow and an income.

I guess the thing that strikes us most about the tax issue paper is there is a lot of good information in that paper which tells the industry where it is at. But what strikes us the most is: Where is the future going to be in agriculture? If the asset values are at this level, who is going to be able to afford to get into farming? That is the real dilemma we are facing, especially in an industry that has really no concrete policy nationally across the country in the direction it is going which ensures that farmers receive fair prices for the products they produce.

Mr. Foster: On the agri-bond issue, you would see it being directed at new farmers and farmers in distress. When you talk about an 8% ceiling on the target groups for interest rates, are you talking about a tax interest rate that you would not have to pay income tax on?

Mr. Easter: No, no, absolutely not. Now I know what you are coming at; something similar to the tax measures under ...

Mr. Foster: Small Business Bond.

Mr. Easter: —under the Small Business Development Bond. No, we are saying that tax break ...

Mr. Foster: Through the investor.

Mr. Easter: —you are still paying interest on your loans as a farmer, and you should be able to use them as an expense for your farm operation.

About the 8%, we are saying there really should be an 8% ceiling in terms of interest rates, and we would prefer to see interest rates brought down by basically a direct subsidy, rather than the agri-bond approach, where some of the benefits of going the agri-bond route basically have to be bled off to the investor.

• 2035

So we are saying to get the biggest bang for your buck, your best approach is through Farm Credit Corporation. Bring interest rates down to 8% at a maximum.

[Translation]

mis à jour ses 17 p. 100 pour les faire passer à environ 20 p. 100 maintenant. La Société du crédit agricole nous dit que l'industrie se trouve dans une situation grave compte tenu des arrérages sur les emprunts et que les agriculteurs se trouvent eux-mêmes dans une situation financière extrêmement difficile. L'annexe B de notre mémoire vous indique une des véritables raisons de notre point de vue: la vente de leurs produits n'a pas suffisamment rapporté aux agriculteurs pour couvrir le prix de revient. En dollars constants, en 1984, nous ne gagnons qu'environ la moitié de ce que nous gagnons en 1975.

Quant à l'optimisme de ce document fiscal, il semble qu'il ait été écrit du point de vue du capital investi. Encore une fois, nous disons dans notre mémoire que le capital investi peut être une chose aujourd'hui et quelque chose d'autre demain. On ne peut vivre le capital investi, on ne vit que des liquidités et d'un revenu.

Ce qui nous frappe le plus dans ce document fiscal c'est qu'il contient nombre de bons renseignements nous donnant des indications sur la situation de l'industrie. Mais par la même occasion nous nous posons des questions sur l'avenir de l'agriculture. Si les valeurs des biens sont à ce niveau, qui pourra se permettre de se lancer dans l'agriculture Là est notre véritable dilemme, surtout dans une industrie qui ne repose pas sur une véritable politique nationale et concrète assurant aux agriculteurs des prix raisonnables pour leurs produits.

M. Foster: Vous préconisez que les agro-obligations soient destinées aux nouveaux agriculteurs et aux agriculteurs en difficultés financières. Lorsque vous parlez d'un plafond de 8 p. 100 des taux d'intérêt pour les groupes visés, s'agit-il d'un taux d'intérêt qui ne serait pas imposé?

M. Easter: Non, absolument pas. Je vois où vous voulez en venir, quelque chose d'analogique aux mesures fiscales accompagnant ...

Mr. Foster: Les obligations pour petites entreprises.

M. Easter: ... les obligations de développement pour petites entreprises. Non, l'agriculteur continuerait ...

Mr. Foster: Par l'intermédiaire des investisseurs.

M. Easter: ... à payer l'intérêt sur les emprunts et ils devraient pouvoir le déduire du revenu de ses activités agricoles.

Pour ce qui est des 8 p. 100, nous disons que le plafond de ces taux d'intérêt devrait être fixés à 8 p. 100, et nous préférions que ces taux d'intérêt soient réduits par voie de subventions directes plutôt que par la méthode des agro-obligations ou ce sont les investisseurs qui bénéficient de certains des avantages.

Nous estimons que pour rentabiliser au maximum ces dollars, la meilleure solution c'est encore la Société du crédit agricole. Ramenez les taux d'intérêt à un maximum de 8 p. 100.

[Texte]

Mr. Foster: Because if you use the Small Business Bond approach, where the investor does not have to pay income tax on it, and the farmer who has the interest rate advantage still claims it as a deduction, the interest he does pay becomes a double dip, and becomes very expensive money from the federal government's point of view. You might just as well give the interest rate break.

Mr. Easter: That is the approach we have been taking.

Mr. Foster: So you are really opposed to the agri-bond tax exempt interest approach.

Mr. Easter: The government, during the election campaign, obviously made a commitment to agri-bond, and we expect it to keep that commitment towards at least the benefit it had seen from agri-bond. We do not want them backing off. The benefits destined for farmers from of agri-bond should be brought forward in another way. We are saying it would be cheaper to bring it forward by way of direct subsidization of interest rates, down to the 8% level.

Mr. Foster: With your extensive research capability, have you done an estimate on the amount of agri-bonds necessary to fulfill the mandate of helping farmers in financial distress and new farmers?

Mr. Easter: No, we have not, unless Randall or Stuart has an idea.

Mr. Stuart Thiesson (Executive Secretary, National Farmers Union): Well, you first have to analyse the levels of outstanding loans, the interest rate levels. That would have to be done first, and we of course do not have access to that. We would also have to identify the farmers in distress under this. There would have to be some research done on that before you could put an accurate estimate on it.

Mr. Foster: Have you followed the hearings in which the Farm Credit Corporation put a proposal before us? They had analysed the 39,000 farmers in serious financial difficulty, had subtracted the ones who were the responsibility of the banks or private lenders, and had come up with an estimate of 6,500—out of the 39,000—who they felt would be eligible for assistance. They came up with an estimate of the cost of writing those outstanding FCC loans to around 5%. It is something like \$28 million per year. I do not know whether you saw the minutes.

Mr. Thiesson: No, we have not seen the minutes.

Mr. Foster: I see. I would be interested to know your opinion of that proposal, if and when you have a chance to read it.

Mr. Easter: Okay. That is the minutes of this meeting?

The Chairman: Yes, but this committee has been going hammer and tongs, night and day, so our minutes are probably a week behind; that is several meetings behind at this point.

Mr. Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

M. Foster: Car si vous optez pour la méthode de l'obligation pour petites entreprises où l'investisseur ne paie pas d'impôts, et où l'agriculteur peut encore réclamer comme déduction l'avantage qu'il tire du taux d'intérêt, il gagne sur les deux tableaux, c'est une méthode très onéreuse pour le gouvernement fédéral. Autant réduire le taux d'intérêt.

M. Easter: C'est ce que nous préconisons.

M. Foster: Vous vous opposez donc à la méthode de l'agro-obligation dont l'intérêt est exonéré d'impôt.

M. Easter: Le gouvernement, pendant la campagne électorale, avait de toute évidence pris l'engagement d'instituer des agro-obligations, et nous comptons qu'il honore cet engagement tout du moins dans le sens des avantages qu'il y voit. Nous ne voulons pas qu'il recule. Les avantages des agro-obligations destinées aux agriculteurs devraient être offerts d'une autre manière. Nous disons qu'une subvention directe par réduction des taux d'intérêt à 8 p. 100 reviendrait moins cher.

M. Foster: Avez-vous fait le calcul du montant d'agro-obligations nécessaires pour aider les agriculteurs en difficulté financière et les nouveaux agriculteurs?

M. Easter: Non, à moins que Randall ou Stuart ait une idée.

M. Stuart Thiesson (secrétaire exécutif, National Farmers Union): Il faut tout d'abord déterminer les niveaux de prêts courants, les niveaux de taux d'intérêt. C'est ce qu'il faut faire en premier et bien entendu nous n'avons pas ces données. Il faudrait également identifier les agriculteurs en difficultés financières. Il faudrait faire certaines recherches avant de pouvoir faire un calcul précis.

M. Foster: Avez-vous entendu la proposition de la Société du crédit agricole? Elle a analysé le dossier des 39,000 agriculteurs en sérieuses difficultés financières, on a soustrait ceux dont la responsabilité incombe aux banques et aux bailleurs privés, et a avancé un chiffre de 6,500—sur les 39,000—qui selon elle auraient droit à cette aide. Elle a calculé ce que coûterait la réduction de ces prêts à environ 5 p. 100. Environ 28 millions de dollars par année. Je ne sais si vous avez lu le compte rendu de son témoignage.

M. Thiesson: Non.

M. Foster: Je vois. J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez de cette proposition si vous avez l'occasion de l'étudier.

M. Easter: D'accord. C'est dans les comptes rendus de cette réunion?

Le président: Oui, mais nous siégeons sans arrêt, nuit et jour, et nos comptes rendus ont probablement une semaine de retard; cela fait plusieurs réunions de retard.

Monsieur Clark.

M. Clark (Brandon—Souris): Merci, monsieur le président.

[Text]

I would like to begin by welcoming the members of the National Farmers Union delegation. You will forgive me, Mr. Chairman, if I express a special welcome to my neighbour, my constituent, Darlene Henderson. I must be very kind to her during the course of the evening, obviously.

I want to pursue another possible remedy, because you have indicated that you recognize the importance of the short-term crisis that exists in agriculture; we agree with you that there is a financial crisis, and I think basically we are very much in agreement with the general thrust of your presentation.

• 2040

One of the possible solutions is the interest breakdown, which Mr. Foster has already alluded to. Have you thought about the possibility of a debt rescheduling program or what is sometimes called a debt set-aside? With this program, farmers experiencing substantial cashflow problems at the moment would at least receive the advantage of having some of their obligations—perhaps the principal part of the principal, if I may put it that way—set aside for a certain period of time. It could be for five years, or whatever figure happens to seem most appropriate, as a possible solution to the crisis which now exists.

Mr. Easter: In answer to that, Mr. Clark, we have presented a submission to the Minister of Agriculture, Mr. Wise, in which we have outlined a debt set-aside proposal. I think the easiest way to explain debt set-aside, as we proposed it, is by way of an example: If a farmer could draw up a proposal that showed he could basically bail himself out of the problem he is in, over a given period of time, if he reduced debt load, then what he would do, in that proposal, is make provision for so much debt set-aside. Let us take as an example \$300,000 total debt. A farmer might propose that he would set aside \$100,000 of that debt, for a period of five years. He would operate on the basis that he owed \$200,000 for that five-year period and, at the end of the period, bring back into his loan portfolio the \$100,000 he had set aside. We would suggest he not be liable for interest on that \$100,000 that was set aside.

I think there are several benefits to that approach. People should be now recognizing that our problem in farming is basically the debt-load structure that we have, the debt-load level that we have, besides the problem of farm pricing. But by just firing more money at it by way of agri-bonds, or anything else, we cannot borrow ourselves out of debt. Those who are in the greatest trouble have to bring their debt loads down; they have to get rid of some of that debt burden. That is why we are being fairly strong in terms of the debt set-aside proposal.

The other advantage to the government, in terms of going with debt set-aside, is that there is no question that agricultural policies in Canada are basically in a mess. We have operated on a cheap food policy for basically 15 years, and that has to change. A five-year debt set-aside program would give the government time to get its house in order and put in

[Translation]

J'aimerais également commencer par souhaiter la bienvenue aux membres de la délégation de la *National Farmers Union*. Vous m'excuserez, monsieur le président, si je souhaite tout particulièrement la bienvenue à ma voisine, ma commettante, Darlene Henderson. De toute évidence, il faut que je sois très gentil envers elle pendant toute la soirée.

J'aimerais parler d'une autre solution possible car vous avez indiqué reconnaître l'importance de la crise à court terme qui existe dans le domaine agricole; nous sommes d'accord avec vous pour dire qu'il y a crise financière, et je crois que pour l'essentiel, nous sommes d'accord avec l'orientation générale de votre exposé.

L'une des solutions possibles consiste en une ventilation de l'intérêt, dont M. Foster a déjà parlé. Que pensez-vous d'un programme de renégociation de la dette ou de ce qu'on appelle parfois d'un programme de remise de la dette? Avec ce programme, les agriculteurs ayant actuellement de graves problèmes de liquidités auraient au moins l'avantage d'être dégagés de certaines de leurs obligations, peut-être d'une grande partie du capital, leur dette étant remise pendant une certaine période, que ce soit cinq ans, ou plus ou moins.

M. Easter: À ce sujet, nous avons présenté un mémoire au ministre de l'Agriculture, M. Wise, dans lequel nous avons proposé un programme de remise temporaire de la dette. Le meilleur moyen de vous en expliquer le principe est de vous en donner un exemple. Supposons qu'un agriculteur réussisse à trouver le moyen de régler temporairement son problème financier en réduisant sa dette, ce programme lui permettrait d'obtenir la remise de sa dette d'autant. Supposons que la dette total s'élève à 300,000\$. L'agriculteur peut proposer que 100,000\$ de cette dette soient remis pendant cinq ans. Dans ce cas-là, on considérerait qu'il ne doit que 200,000\$ pendant cette période de cinq ans, au bout de laquelle la dette remise de 100,000\$ serait réintégrée dans sa dette globale. Nous proposons que l'agriculteur ne soit pas tenu de payer des intérêts sur cette partie de la dette, soit 100,000\$, qui a été remise temporairement.

Cette méthode présente plusieurs avantages. Tout le monde sait que le problème fondamental de l'agriculture provient essentiellement du fardeau de la dette, sans parler des prix agricoles. Les obligations agricoles ou autres systèmes de ce genre ne régleront pas notre problème puisqu'ils ne faciliteront pas le remboursement de notre dette. Ceux qui ont le plus de difficulté financière doivent absolument réussir à alléger le fardeau de leur dette. C'est la raison pour laquelle nous insistons sur ce problème de remise temporaire de la dette.

Ce programme offre également un avantage au gouvernement, car il ne fait nul doute que la politique agricole au Canada est complètement dépassée. En effet, elle est fondée, depuis une quinzaine d'années, sur une production alimentaire bon marché, et il faut absolument qu'elle change. Un programme de remise de la dette pendant cinq ans donnerait le temps au gouvernement de restructurer tout cela et de mettre

[Texte]

place the kind of agricultural programs necessary to see that farmers are paid for the products they produce.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Thank you for that. The Canadian Cattlemen were with us this afternoon and they indicated, if I remember correctly, that approximately 3% of the existing farm population were, in their opinion, so deeply in debt, as you indicate, that government programs will not be a solution. They said we should therefore target on that segment, between the 4% and the 20%, or whatever parameters we establish. I think we have spent a lot of time here thinking and talking about targeting, in order to make the most effective use of the dollars available to us. However, we must bear in mind there is not an unlimited supply.

Do you agree with their assessment that approximately 3% of the farm population—as a result of a series of regrettable circumstances—are in a position where government programs will not be a solution to them?

Mr. Easter: I really do not have the figures on what level that would be at. But I think, in terms of the government objective, from our point of view, you at least have to begin your target on the basis of seeing that you save all the farmers. If you begin at any less than that, then I think you are going to miss too high a percentage of the farm community. Too high a percentage of the farm community does not have the opportunity to stay in the industry.

• 2045

I think what has to be clearly recognized is: Yes, you can point your finger at some individuals maybe as poor managers, who had made mistakes; they went out and borrowed too much money, and all that kind of argument. But the difficulty is that many of those individuals who did in fact go out and borrow the money were basically doing as they were taught to do, having come through the agricultural institutions of this country, especially the agricultural colleges.

I was one who came through those institutions, and what you were taught was to go out and borrow . . . highly capitalized, highly efficient operations. Those guys who are now in trouble are basically doing what the system of education in this country told them to do. I think the government has a responsibility not to ignore any of them. So the program has to be designed in a way to try to target on all farmers who find themselves in trouble.

The other factor that has come into it is that the farmers who find themselves in difficulty are really there because of many factors beyond their control: mainly poor prices, but also in some instances weather patterns of the last two years, which in some parts of Canada really escalated the difficulties that individual operators were having.

Mr. Clark (Brandon—Souris): One quick final question. If I understand you correctly, I assume you are saying by implica-

[Traduction]

en place les programmes agricoles qui garantiront aux agriculteurs les prix correspondants aux produits qu'ils fournissent.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Merci. La *Canadian Cattlemen Association* nous a dit cet après-midi, si je me souviens bien, qu'environ 3 p. 100 des agriculteurs étaient aujourd'hui tellement endettés qu'aucun programme du gouvernement ne pourra résoudre leurs problèmes. Les représentants de cette association proposent par conséquent de concentrer nos efforts sur ce groupe, c'est-à-dire entre 4 et 20 p. 100 d'agriculteurs ou encore en fonction d'autres paramètres que nous choisissons d'établir. Nous avons beaucoup discuté, dans ce Comité, de la possibilité de concentrer nos efforts sur un groupe particulier, afin d'optimiser les ressources dont nous disposons et qui ne sont pas, malheureusement, illimitées.

Acceptez-vous ce chiffre de l'association, à savoir qu'environ 3 p. 100 des agriculteurs se retrouvent aujourd'hui dans une situation financière tellement précaire, à la suite de toutes sortes de circonstances malheureuses, qu'aucun programme gouvernemental ne pourra résoudre leurs problèmes?

Mr. Easter: Je n'ai pas de chiffres à ce sujet, mais il me semble qu'un gouvernement doit avoir pour objectif, tout au moins au départ, d'essayer de se porter au secours de tous les agriculteurs qui en ont besoin. Si vous vous fixez des objectifs plus limités, je crains que vous n'écartiez un trop grand nombre d'agriculteurs qui ne sont plus en mesure de poursuivre leurs activités dans ce secteur.

Certes, vous pouvez peut-être reprocher à certains agriculteurs d'avoir fait des erreurs en empruntant beaucoup trop d'argent, mais la plupart d'entre eux l'ont fait parce qu'on leur avait enseigné à le faire, dans les collèges agricoles et autres établissements d'enseignement par lesquels ils étaient passés.

J'ai moi-même étudié dans ce genre d'établissement, et c'est justement ce qu'on m'a appris à faire: emprunter les capitaux nécessaires pour avoir une exploitation fortement capitalisée et extrêmement efficace. Ainsi, ceux qui ont le plus de difficultés aujourd'hui sont souvent ceux qui sont passés par ces établissements d'enseignement. Par conséquent, le gouvernement ne peut absolument pas les laisser tomber, et le programme qui sera mis en place devra s'adresser à tous les agriculteurs qui ont des difficultés.

Par ailleurs, les problèmes financiers que connaissent beaucoup d'agriculteurs sont dûs à toutes sortes de facteurs indépendants de leur contrôle, notamment des prix très bas, certains phénomènes climatiques et météorologiques qui se sont produits au cours des deux dernières années et qui, dans certaines régions du Canada, ont sérieusement aggravé les difficultés des exploitants agricoles.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Pour terminer, permettez-moi de vous poser une petite question. Si j'ai bien compris, vous

[Text]

tion you would advocate a moratorium on those farmers who are on the verge of bankruptcy. Do I understand you correctly?

Mr. Easter: Even a debt set-aside would help many of them. Also, we have long argued, before the last Parliament and before this one, before the Agriculture committee, that a bringing back in of the Farmers' Creditors Arrangement Act for debt adjustment and debt moratorium in specific cases would certainly be helpful to the farm community.

Mr. Althouse: Earlier today we had a couple of groups in. One of the questions we asked them was one I think I will ask you as well. Have we almost come to the point where recovery is at hand? Are we through this bad spot? Do things look better down the road in the next two or three years for agriculture and for farmers?

Mr. Easter: Mr. Althouse, farmers have been saying for years that things will be better next year. That has been one of our greatest problems. I would say no, in terms of where the industry is heading in the next two years; things will not be better unless there is a real change in governmental policy in this country towards agriculture. As I have said earlier, I think we have basically had a policy in Canada to industrialize agriculture. Even though the farmers themselves are in trouble, the industry side of agriculture is not doing all that badly. As we become more highly capitalized and run more highly intensified operations and there are fewer farmers, what we have a tendency to do is to produce more for less. As a result we are using more inputs, which industry is benefiting from, and we are producing more outputs, which the industrial side of agriculture is also benefiting from, adding value on products as they go through the system. You have the farmer caught in the middle, basically providing a cheap raw material.

That policy has to change and be designed in such a way that there has to be a profit level at the family farm gate itself. I do not see, at the moment, that kind of change happening. If the same trend continues, things are not going to be any better two years down the road. In fact, if Mr. Reagan gets his way in the United States, we have not seen anything yet in the number of bankruptcies we are going to have in Canada. If he gets that 1985 farm bill through the United States Congress, you will see grain prices tumble so rapidly in this country we really will not know what hit us.

Mr. Thiesson: I would just like to add to that briefly. In the appendix B table which we have at the back, you will notice that the margins of return have been narrowing pretty rapidly for farmers from 1975. I mean, 65.3% of farm cash receipts went towards operating and depreciation charges, and by 1984, it was 82%. That means there was less for the farmer to operate with and, considering the effect of inflation on that, it also has an effect.

[Translation]

préconisez l'instauration d'un moratoire à l'intention des agriculteurs qui sont au bord de la faillite. C'est bien cela?

M. Easter: Un programme de remise temporaire de la dette en aiderait déjà un grand nombre. Nous réclamons depuis longtemps, notamment au Comité de l'agriculture, qu'on remette dans la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers des dispositions prévoyant le redressement de la dette et l'instauration d'un moratoire dans certains cas précis, ce qui serait extrêmement utile aux agriculteurs.

M. Althouse: Au cours de la journée, nous avons entendu plusieurs groupes de témoins. Permettez-moi donc de vous poser une question que je leur ai déjà posée. Pensez-vous que la reprise économique soit pour demain? Sommes-nous vraiment sortis de ce tunnel? L'avenir sera-t-il vraiment meilleur pour les agriculteurs d'ici deux ou trois ans?

M. Easter: Monsieur Althouse, ça fait des années que les agriculteurs disent que tout ira mieux l'an prochain. C'est d'ailleurs l'un de nos plus graves problèmes. À votre question je réponds que non, puisque vous me parlez de l'avenir du secteur agricole au cours des deux prochaines années. À mon avis, cet avenir ne sera pas meilleur à moins que le gouvernement s'engage résolument à restructurer notre politique agricole. J'ai dit tout à l'heure que notre politique, jusqu'à présent, avait essentiellement consisté à mécaniser l'agriculture. Aujourd'hui, les agriculteurs ont des difficultés, mais du côté industriel, ce secteur ne se défend pas mal du tout. Au fur et à mesure que les exploitations sont de plus en plus mécanisées et intensives, le nombre d'agriculteurs diminue et nous avons tendance à produire davantage pour un prix inférieur. De nos jours, la production agricole nécessite plus de services, ce qui bénéficie à l'industrie, et procure un rendement supérieur, ce qui bénéficie aussi au secteur industriel de l'agriculture, avec la valeur ajoutée des produits ainsi offerts. L'agriculteur est pris en sandwich puisqu'en fait, il fournit une matière première bon marché.

Cette politique doit changer afin de permettre à l'agriculteur lui-même de réaliser des profits. Pour l'instant, rien ne nous permet d'envisager un tel changement, et si la tendance actuelle se poursuit, la situation ne sera certainement pas meilleure dans deux ans. En fait, si M. Reagan réussit à faire ce qu'il veut aux États-Unis, nous verrons bien d'autres faillites ici, au Canada. En effet, s'il réussit à faire adopter son projet de loi de 1985 par le Congrès américain, les prix des céréales vont connaître chez nous une chute tellement rapide que nous n'aurons même pas le temps de comprendre ce qui se passe.

M. Thiesson: Permettez-moi d'ajouter quelques mots. Le tableau de l'appendice B, qui figure à la fin du document, indique que les marges de profit des agriculteurs ont nettement diminué depuis 1975. Ainsi, à cette époque, 65,3 p. 100 des encassemens agricoles étaient consacrés aux frais d'exploitation et d'amortissement, alors qu'en 1984, ce chiffre est passé à 82 p. 100. Cela signifie que l'agriculteur se retrouve avec moins d'argent pour faire fonctionner son exploitation, sans parler de l'inflation.

[Texte]

• 2050

I think we need to be aware, first of all, that Farm Credit Corporation itself predicted that there might be as many as 1,000 bankruptcies in 1985 compared with 551 last year. We are perhaps becoming so conditioned to the rising figure each year in farm bankruptcies, that we are becoming blasé about it, and this kind of a prediction, when it comes out, sort escapes us. It just becomes eventually acceptable. We think that kind of an attitude is at the core of part of the problem which we are facing in trying to correct it.

We know that world grain prices have been weakening. If our dollar should strengthen very appreciably against the U.S. dollar, and we have had a sudden turnaround in the U.S. dollar in just a matter of a few days, and if that kind of trend should continue and our grain prices on the world market are affected by the value of the U.S. dollar, all of that could have a deteriorating effect on the farm income position. There is every indication that a lot of the importing countries that we were formerly selling a lot of grain to, are becoming more self-reliant on grain production, and it is going to be a tougher market. Besides, the U.S. has stated openly that it is intending to engage in a price war in competing for world export markets. So, we do not see that is going to really ease our problem a great deal in terms of the farm income situation here.

Mr. Althouse: Given that assessment, which of the three items before us would be a priority?

Mr. Easter: Mr. Chairman, I would expect the government to stand by its commitment made prior to being elected, and see that all three are brought into place. In terms of priority, there is no question but that the one with the greatest priority is the one which deals with finances and, in terms of our proposal, brings down—either by way of direct interest or through the use of agri-bonds—interest rates to about the 8% level. That would have to be the greatest priority.

The Chairman: Mr. Harvey. No? Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. I have just a couple of observations with regard to the three issues which have been referred to this committee, and which are the subject of these hearings. Of course, we are mindful of what is known as the Prince Albert Declaration. The difficulty we perceive is—and I think yours is perhaps the twenty-fifth presentation we have had in the last few weeks—that each group coming in has a different position towards these three items. It may well be that the consensus in the farm community may be to tell us not to do this or not to do that, and I guess the question I would throw out to you is this: If the consensus in the farm community is not to do it, then do you feel we should nonetheless go ahead because one of the Prince Albert points said we would?

Mr. Easter: There is no question in my mind regarding the consensus in the farm community. If you get farm groups coming before you and saying they are not really in support of—I mean especially the farm finance one, in terms of dealing with agri-bonds and trying to deal with farm finance prices—

[Traduction]

N'oublions pas que la Société du crédit agricole a elle-même prédit que 1,000 agriculteurs risquaient de faire faillite en 1985, en comparaison de 551 l'année dernière. On est tellement habitué à l'augmentation du nombre de ces faillites qu'on en devient peut-être un peu blasé et que les conséquences d'une telle prédiction passent un peu inaperçues. En fait, la population en arrive presque à accepter cette situation, et c'est justement cette attitude, à mon avis, qui est à la racine du problème auquel nous nous heurtons.

Nous savons tous que les prix mondiaux des céréales ont fléchi. Si notre dollar se raffermit considérablement par rapport au dollar américain, et celui-ci a enregistré une chute brutale ces derniers jours, si cette tendance se maintient et que les prix de nos céréales sur les marchés mondiaux sont influencés par la valeur du dollar américain, tout cela aura un effet très néfaste sur le niveau des revenus agricoles. Il semble qu'un grand nombre de pays auxquels nous vendions jadis de grandes quantités de céréales aient de moins en moins besoin d'en importer car ils augmentent régulièrement leur production, ce qui signifie que la concurrence sur les marchés étrangers va être de plus en plus serrée. De plus, les Américains ont déclaré ouvertement qu'ils avaient l'intention de se livrer à une guerre des prix pour accaparer les marchés d'exportation. Nous ne pensons donc pas que la situation financière des agriculteurs va vraiment s'améliorer.

M. Althouse: Compte tenu de tout cela, laquelle des trois options jugez-vous prioritaire?

M. Easter: Monsieur le président, j'estime que le gouvernement devrait tenir la promesse qu'il a fait avant son élection et s'assurer que les trois sont mises en place. S'il y en a une qui est prioritaire, c'est bien sûr celle qui porte sur le financement agricole, lequel devrait se faire, à notre avis, au moyen de prêts bonifiés ou d'obligations agricoles. Ces prêts bonifiés devraient avoir un taux d'intérêt d'environ 8 p. 100. À notre avis, c'est cela qui doit être prioritaire.

Le président: Monsieur Harvey, non? Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. J'aimerais simplement faire quelques remarques au sujet des trois questions dont nous avons été saisis et qui sont à l'origine de ces audiences. Bien sûr, il ne faut pas oublier ce qu'on appelle la déclaration de Prince Albert. La difficulté qui se pose, à mon avis, vient du fait que chaque groupe de témoins, et nous en avons entendu à peu près 25 au cours des dernières semaines, a une position différente vis-à-vis de ces questions. Il se peut qu'il y ait un consensus parmi les agriculteurs pour que nous ne fassions pas ceci ou cela, mais ce que je voudrais vous demander, c'est ceci: même si un tel consensus existait, ne pensez-vous pas que nous devrions quand même prendre ces mesures simplement parce qu'il en était question dans la déclaration de Prince Albert?

M. Easter: Personnellement, je n'ai aucun doute quant à la nature de ce consensus. Si certains groupes d'agriculteurs sont venus vous dire qu'ils n'appuyaient pas vraiment le programme de financement agricole proposé, surtout en ce qui concerne les obligations agricoles et la dette agricole, je me demande alors

[Text]

then I really do not know what farmers they are listening to. As an organization being organized nationally, whenever we hold meetings at the local level, at the farm grass-roots level, we always deal with the farm finance picture.

• 2055

I think there is also a lot of concern over section 31 of the Income Tax Act. I think we have taken maybe a somewhat different approach on that than many organizations have—I think we say it very clearly in our brief—that really the intent to farm should be the important question.

As for capital gains, I think you will find that really the people who are within 15 years of retirement are the ones who have the greatest concern in that area. Our younger farmers are saying: How can we get into the farming industry based on where the level of assets in agriculture seems to be at right now? That is a major concern and that again comes back to farm finance.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I appreciate what you are saying there but I cannot help coming back to the point I wanted to make. If we add all this up and perceive that the great organizations representing the great bulk farmers came to us and said that we should leave capital gains alone and that we should not dare do that Prince Albert thing, what would you expect us to do?

Mr. Easter: All I can give you is the position of our organization which we have outlined. Over and above that, I guess you have a judgment to make.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): You would not come along and criticize us if we did not live up to . . .

Mr. Easter: We just might. That is one of the joys of being government. You have to be responsible and accountable as well.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am curious about the possibilities of the SBDB or some modification of it. I believe I heard you say in essence that you felt not only would the farm community want the lower rate—basically the half rate plus one—but they would still want to deduct the interest expense.

It seems to me the more difficult the situation of the individual farmer, the more interest he would have in the SBDB concept and, at the same time, the less requirement he would have to deduct the interest. If he is in that difficult a situation then I wonder whether he is paying any income tax in any event. How important then is the deduction of the interest?

Mr. Easter: It is definitely true that in some cases the individuals are not in a tax position and the deduction of interest would really not have any bearing on their income tax level, but our goal is to try to put agriculture in the position that we are able to have income as farmers.

[Translation]

qui sont ces agriculteurs qui sont venus vous voir. Nous sommes un organisme d'envergure nationale, mais chaque fois que nous avons des réunions au niveau local, nous parlons toujours des problèmes du financement agricole.

L'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu pose également beaucoup de problèmes aux agriculteurs. Contrairement à plusieurs organismes, nous estimons, et nous le disons très clairement dans notre mémoire, que l'intention de se livrer à des activités agricoles devrait être le critère fondamental.

En ce qui concerne l'impôt sur la plus-value, ce sont ceux qui sont à moins de quinze ans de prendre leur retraite qui s'en préoccupent le plus. Quant aux jeunes agriculteurs, ils se demandent comment se lancer dans ce secteur étant donné les investissements que cela exige aujourd'hui? C'est un grave problème qui nous ramène à celui du financement agricole.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je comprends ce que vous dites, mais je ne peux m'empêcher de revenir à ce que je disais tout à l'heure. Si, à la fin de nos audiences, nous constatons que les grands organismes représentant la grande majorité des agriculteurs sont venus nous demander de ne pas toucher à la plus-value et, surtout, de ne pas s'occuper des promesses de la déclaration de Prince Albert, que devrions-nous faire?

Mr. Easter: Tout ce que je peux vous répondre, c'est que notre organisme a arrêté la position que nous vous avons expliquée. À partir de là, c'est à vous de porter un jugement, je suppose.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous ne viendrez pas nous critiquer si nous ne respectons pas . . .

Mr. Easter: Peut-être que si. Il faut savoir prendre des risques quand on est au pouvoir, cela fait partie des joies du métier.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Parlons un peu des OEPE. Vous nous avez dit qu'à votre avis, les agriculteurs veulent non seulement un taux inférieur, soit environ la moitié plus un, mais qu'ils veulent garder la possibilité de déduire leurs frais d'intérêt.

J'ai l'impression que plus la situation financière d'un agriculteur est précaire, plus il aurait d'intérêts à payer avec ce concept d'OEPE mais, parallèlement, moins il aurait besoin de déduire les frais d'intérêt. En effet, s'il se trouve dans une situation extrêmement précaire, il se peut fort bien qu'il ne paye pas du tout d'impôt sur le revenu. À ce moment-là, à quoi lui sert-il de pouvoir déduire ces intérêts, puisqu'il n'a pas de revenu imposable?

Mr. Easter: Il est tout à fait vrai que certains agriculteurs n'ont pas de revenu imposable et que, par conséquent, il ne leur servirait à rien de pouvoir en déduire leurs frais d'intérêt. Toutefois, notre objectif est d'essayer de faire en sorte que les agriculteurs soient assurés d'un certain niveau de revenu.

[Texte]

One of the difficulties we have, as we outlined in our brief, is that we are trying to do some of this by way of tax measures which, as we outlined very clearly, is dealing with the symptoms of the problem rather than the problem itself. As we have outlined in the brief, again, we want to see that the greatest portion of the benefit—and I mean 100% of the benefit if possible—of interest reductions goes in fact to the farmer. I raised that as one of our concerns about the agri-bond concept. If the government is going to put money into that area, then maybe it makes more sense to do it by way of direct subsidization and try to bring those rates down to at least the 8% level.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Your criticism of a complete abolition of capital gains on agricultural land is that it would, I presume, manifest itself in increased land prices. Is it not also so that any interest rate relief, any benefit from interest rate subsidization is also going to wind up capitalized into the price of the ground?

Mr. Easter: We are dealing with a crisis situation right now. And we are saying that in those areas where that would apply, where those rates would apply, they would be targeted at the beginning farmer and at the farmer in dire straits.

• 2100

I do not think the risk in terms of the value of that being recapitalized into land is anywhere near as great in terms of approaching it by way of interest rate reduction as it is by overall capital cost on land. I do not think the risk is as great.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): So in terms of targeting, you very definitely want to aim at the beginning farmer and the guy who is in dire financial straits. Going back to the SBDB again, certainly those two groups would definitely benefit from such a program, even if the interest were not deductible.

Mr. Easter: There is no question they would benefit. We do not deny that. In fact, we have many members who do have Small Business Development Bonds now which, in effect, have really kept some of those operations in business.

The Chairman: Mr. Warner.

Mr. Warner: Yes, I would like just a little information first on your organization. Are your members mainly from Saskatchewan and Manitoba or are they spread across Canada?

Mr. Easter: We are really not organized in the Province of Quebec. Our membership consists of family farm units in all the provinces with the exception of Quebec and Newfoundland. I would say probably 70% of our membership is west of the Ontario-Manitoba border; the rest of the membership is east.

Mr. Warner: I am from an area not too far from here, Stormont—Dundas, and quite a few of the farms there are family farms and almost half of them are dairy operations. I have had certain information from them and I would like to

[Traduction]

Comme nous le disons dans notre mémoire, nous sommes bien obligés, pour atteindre cet objectif, d'envisager certaines mesures fiscales qui, nous l'affirmons clairement, servent plutôt à guérir qu'à prévenir le mal lui-même. Toutefois, nous demandons que le maximum de cet avantage, voire la totalité de cette réduction d'intérêt, profite directement à l'agriculteur. J'en ai parlé tout à l'heure au sujet des obligations agricoles. Si le gouvernement est prêt à engager des crédits dans ce domaine, il serait plus logique de le faire au moyen de subventions directes en faisant tomber ces taux d'intérêt à au moins 8 p. 100.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Selon vous, la suppression totale de l'impôt sur la plus-value des terres agricoles entraînerait une augmentation des valeurs foncières. N'est-il pas vrai que toute subvention des taux d'intérêt finit également par augmenter ces valeurs foncières?

M. Easter: Nous nous trouvons actuellement dans une situation de crise. Dans les régions où ces prêts bonifiés seraient offerts, ils s'adresseraient essentiellement aux agriculteurs débutants et à ceux qui sont dans une situation financière extrêmement précaire.

Je ne pense pas que cette méthode risque de faire augmenter les valeurs foncières autant que la suppression de l'impôt sur la plus-value. À mon avis, le risque n'est pas aussi grand.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Donc, si nous devons concentrer nos efforts sur un groupe particulier, c'est celui des agriculteurs débutants et de ceux qui sont dans une situation extrêmement précaire que vous recommandez absolument. Revenons en au concept des OEPE. Un tel programme bénéficierait certainement à ces deux groupes, même si les intérêts n'étaient pas déductibles.

M. Easter: C'est indéniable. Nous ne prétendons pas le contraire. En fait, bon nombre de nos membres ont réussi à survivre grâce à ces obligations de développement de la petite entreprise.

Le président: Monsieur Warner.

M. Warner: J'aimerais avoir quelques précisions sur votre organisme. Vos membres viennent-ils essentiellement de la Saskatchewan et du Manitoba ou sont-ils répartis dans tout le Canada?

Mr. Easter: Nous ne sommes pas vraiment organisés au Québec. Nous avons des membres, qui représentent des exploitations agricoles familiales, dans toutes les provinces à l'exception du Québec et de Terre-Neuve. Je crois qu'environ 70 p. 100 de nos membres se trouvent à l'ouest de la frontière de l'Ontario et du Manitoba, les 30 p. 100 restants s'en trouvant à l'est.

M. Warner: Je viens d'une région qui n'en est pas très loin, Stormont—Dundas, où il y a beaucoup d'exploitations familiales dont près de la moitié sont des exploitations laitières. J'aimerais faire certaines comparaisons entre les données que

[Text]

see perhaps if their notes compare with yours. You had mentioned a reference to farms having assets of over \$508,000 on average, an equity of \$417,000. How does your membership feel about these figures? Do your members approach these averages?

Mr. Easter: I would think we have a good cross-section of farmers. I know some of the operations we deal with that are in financial trouble, for instance—and that is about all I can go by because I have been involved in many cases trying to assist operators who have found themselves in trouble—when you look at those operations it is not unusual to come across asset values in the range of \$600,000 and \$900,000. So I think we have a good cross-section and I think our membership would probably fit into those categories.

Mr. Warner: So these numbers are fairly . . .

Mr. Easter: We could not really guarantee those figures in the tax issues paper as being correct unless we had done a study ourselves. I mean, we are making a value judgment based on individuals we talk to. And of course we know, as farmers ourselves, what it costs to buy equipment, buy land and put animals into a farm operation.

Mr. Warner: Some of the figures in the discussion paper were based on 1981 statistics. Some of the farmers in my constituency suggested that values in our area have actually declined since 1981, in many cases quite substantially, and that even the asset values that are quoted by Farm Credit today are artificially high. What would be your comment on that?

Mr. Easter: I think that is another story to come to in a minute, but I think that is absolutely correct. I think in most areas of the country, when you get into selling an operation today as compared to looking at that manoeuvre two years ago, you find that values are down considerably. And in given areas they are down drastically.

Mr. Warner: So it is really quite possible that perhaps this \$508,000 average, if it were to be readjusted today with actual experience and your contact with the field, you might want to move that down perhaps as much as 20%. Would that be possible?

• 2105

Mr. Easter: If you got into a situation where many of the 17% of farmers who are in trouble were selling out, you would find that the asset levels would drop far in excess of even the 20%.

Stuart, did you want to come in?

Mr. Thiesson: I just wanted to point out that in the paper itself that figure we are talking about there on assets and equity is based on the farm survey that was done by the Farm Credit Corporation, but later on in the report it has a table on nominal rate of return to capital and to total equity in agriculture.

The Chairman: On page 11?

Mr. Thiesson: Page 11, right. I think it indicates fairly clearly that the return to agriculture since, say, 1979 has been

[Translation]

m'ont transmises ces agriculteurs et les vôtres. Vous avez dit qu'en moyenne, l'actif d'une exploitation agricole dépassait 508,000\$, l'avoir étant de 417,000\$. Cette moyenne est-elle calculée parmi vos membres?

M. Easter: Nous représentons pratiquement toutes les catégories d'agriculteurs. Certains de nos membres ont des difficultés financières, et je sais, par expérience, pour avoir essayé d'aider des exploitants en difficulté, qu'il n'est pas rare de rencontrer des exploitations dont la valeur totale se situe entre 600,000\$ et 900,000\$. Je pense donc que nous représentons pratiquement toutes ces catégories d'agriculteurs.

M. Warner: Donc, ces chiffres sont relativement . . .

M. Easter: Je ne suis pas absolument sûr que ces chiffres sont rigoureusement exacts, car il faudrait que nous fassions notre propre étude. Je veux dire par là que ces chiffres nous ont été donnés par les agriculteurs à qui nous avons parlé et qui savent parfaitement, bien sûr, ce qu'il en coûte pour acheter du matériel, de la terre, des animaux, etc.

M. Warner: Certains chiffres mentionnés dans le document de travail étaient calculés à partir de statistiques de 1981. Certains agriculteurs de ma circonscription prétendent que la valeur des actifs a baissé depuis 1981, souvent de beaucoup, et que même les valeurs rapportées aujourd'hui par la Société du crédit agricole sont artificiellement hautes. Qu'en pensez-vous?

M. Easter: Je pense que c'est tout à fait exact. Dans la plupart des régions du pays, celui qui veut vendre aujourd'hui son exploitation se rend compte que les prix ont considérablement diminué depuis deux ans. Dans certaines régions, la chute est encore plus spectaculaire.

M. Warner: Donc, il est tout à fait possible que cette moyenne de 508,000\$, si elle était recalculée à un niveau plus réel, diminuerait peut-être de 20 p. 100?

M. Easter: Si on en arrivait à un point tel que la plupart des 17 p. 100 d'agriculteurs en difficulté vendaient leur exploitation, vous constaterez que ces valeurs chuteraient de plus de 20 p. 100.

Stuart, voulez-vous intervenir?

M. Thiesson: J'aimerais simplement signaler que le chiffre indiqué à ce sujet dans le document de travail a été calculé à partir d'une enquête réalisée par la Société du crédit agricole, mais qu'un peu plus loin dans le rapport, on trouve un tableau indiquant le taux de rendement nominal du capital par rapport à l'avoir total en agriculture.

Le président: À la page 11?

M. Thiesson: C'est cela. Ce tableau indique clairement que le taux de rendement du capital, dans ce secteur, diminue

[Texte]

going down steadily, and it was in fact in a negative return position in 1982 and 1983. So as that happens I think it is fair to say that a lot of the value that is placed on land and so on is really an artificial market price value based in many cases on speculative value and often not on productive value of land. So with the high interest rates and everything it just sort of drags everything down because the turnover in the market for land is not as great as it was.

Mr. Warner: Okay. I think you are pretty well agreeing with the feeling I get that the reality is not \$500,000; it is considerably less than that today.

Mr. Thiesson: That is right.

Mr. Warner: In your discussion on capital gains you are saying you are in favour of up to \$250,000 capital gains tax free and then deferring another \$120,000 through a roll-over into an RRSP. In reality, you are probably pretty close in deferring or protecting, sheltering, \$370,000... you are really not too far off almost doing away with capital gains tax. In reality, I think your position right now is very close to being one where, for simplicity's sake and helping our tax system be understood by everybody without the advice of an accountant, you might be in a position where perhaps you could be comfortable with the abolition of the capital gains tax.

Mr. Thiesson: If the average applied across the board that might be true, but as we know, the spectrum of farm size and assets is extremely wide and becoming wider all the time. So you still have people at the top end of the range who would be subject to a lot of capital gains tax under our proposal. I think the study itself indicates that approximately 75% of all food in Canada is produced by about one quarter, the top quarter, of our farmers, and certainly their asset value would be a great deal greater than the average.

Mr. Warner: But I think in reality, too, you have to admit that those larger farms are supporting several families. In many cases your larger farmers are in effect maybe three or four family units. Right now you would be talking about just one farm having this provision, but what if in that farm there are three or four families? I do not think that is going to be completely fair.

Mr. Thiesson: It would depend on how the farm was set up. If it were incorporated as a partnership of two or three families, that would be one thing; if it is a farm operation where most of the labour is hired and paid for on an annual basis, that would be another thing. I do not think it is easy to generalize about who is what in this kind of thing without getting down to specifics.

Mr. Warner: Do you not think, though, that right now the way farm values have drifted downwards and really have plummeted...? I think we could write down a lot of these values that Farm Credit and a lot of other firms have kept on paper just for convenience to protect the financial instrument they have in place. They have a lot of artificial values. I really

[Traduction]

régulièrement depuis 1979, et qu'en fait il était négatif en 1982 et 1983. Par conséquent, on peut dire que l'augmentation des valeurs foncières et autres qui en résulte est tout à fait artificielle car, très souvent, il s'agit de spéculation et non pas d'exploitation productive de la terre. L'existence de taux d'intérêt élevés ne fait qu'aggraver le problème étant donné que le marché immobilier n'est pas aussi actif qu'avant.

Mr. Warner: Je constate que vous êtes tout à fait d'accord avec moi pour dire qu'en moyenne, la valeur réelle d'une exploitation n'est pas de 500,000\$, mais beaucoup moins, actuellement.

Mr. Thiesson: C'est exact.

Mr. Warner: Au sujet de l'impôt sur la plus-value vous préconisez la suppression de cet impôt jusqu'à concurrence de 250,000\$ de plus-value et, en plus, la possibilité de reporter 120,000\$ dans un REÉR. Donc, vous en arrivez, plus ou moins, à protéger ou à reporter 370,000\$, ce qui revient presque à supprimer l'impôt sur la plus-value. J'ai l'impression que, par souci de simplicité et pour que notre système fiscal soit compris de tout un chacun, sans les conseils d'un comptable, vous en arriveriez presque à accepter la suppression de l'impôt sur la plus-value.

Mr. Thiesson: Si cette moyenne n'était pas calculée à partir d'extrêmes très éloignées, ce pourrait être vrai, mais nous savons parfaitement que pour ce qui est de la taille et de l'actif des exploitations agricoles, l'éventail est extrêmement large et ne fait d'ailleurs que s'élargir. C'est pour cela que, selon notre proposition, les agriculteurs se trouvant à l'extrême supérieure, c'est-à-dire les plus nantis, seraient assujettis à une grande partie de l'impôt sur la plus-value. L'étude elle-même indique qu'environ 75 p. 100 de tous les produits alimentaires produits au Canada le sont par environ le quart supérieurs de nos agriculteurs, dont les actifs sont bien supérieurs à cette moyenne.

Mr. Warner: Il faut reconnaître, cependant, que ces grandes exploitations agricoles font vivre plusieurs familles, parfois trois ou quatre. Pour l'instant, vous ne proposez d'assujettir à cette disposition que les exploitations uniques; mais que se passe-t-il si l'exploitation fait vivre trois ou quatre familles? À mon avis, ce ne serait pas juste.

Mr. Thiesson: Tout dépend de l'organisation de l'exploitation agricole. Si les trois familles sont partenaires d'une société, c'est une chose; par contre, s'il s'agit d'une exploitation agricole qui emploie des travailleurs sur une base annuelle, c'est une autre chose. Il est difficile de généraliser.

Mr. Warner: Ne pensez-vous pas, quand même, que la valeur des actifs agricoles a diminué considérablement et a en fait chuté...? Les chiffres dont se serve la Société du crédit agricole et beaucoup d'autres établissements, ne sont que des jeux d'écriture, qui leur permettent de protéger leurs propres instruments financiers. Souvent il y a une valeur artificielle. Je

[Text]

do not know if all that many real capital gains would be made in farming if people were to sell out right now. The real market in farms is not very liquid; there are not too many people running around trying to buy farms. If a whole lot of people decided to sell their farms next week, I do not know if anyone would stand up . . . Actually, with the return on investment, a person has to be crazy to buy a farm.

[Translation]

ne crois pas qu'on puisse tirer tant de plus-value d'exploitations agricoles si les gens vendaient en ce moment. Le marché véritable pour les exploitations agricoles n'est pas très actif; il n'y a pas beaucoup de gens qui essaient d'en acheter. Si beaucoup de personnes décidaient de vendre leur exploitation agricole la semaine prochaine, je ne sais pas s'ils trouveraient un seul acheteur. En fait, étant donné le rendement de cet investissement, il faudrait être fou pour s'acheter une ferme.

• 2110

I think if we took a good look at these figures and discounted a lot of the nonsense—you people are in a position to say a lot of these figures are nonsense. I do not think the government is going to be giving away too much, even in the case of the great big farms. We are not too sure if the market for great big farms is all that liquid right now. I would appreciate your comments.

Mr. Easter: I guess one of the reasons why we have the \$250,000 limit, and that is policy that was adopted at the annual convention in December . . . One of the things that makes us suspicious in the upper levels of farm operations—this is outlined in the report on page 27—is the fact there are 105 returns that average off-farm income in excess of \$400,000. Now, we are suspicious that those people are in the farming industry for the tax loss provisions and speculative value on land. It is a well known fact that many of the wealthy around the world see more security in buying land than buying gold. We think if they are in the land market for straight speculation, then it only makes sense for those people to pay capital gains.

I think you will find under our proposal that the average farm operator is really going to pay very little capital gains. But we are really looking for protection for the country, because those people are looking at ways and means of dodging taxes. These are people who can well afford it.

The Chairman: I know you would like to add something, but unfortunately I have another group tonight. It is now 9.15 p.m.

I might just say to you that the statistics on the return on capital gains, the 1982 figures, indicate that federal and provincial taxes, out of all capital gains taxes in Canada rolled into one, maximized, were less than \$450 million. That includes the stock market, the bond market, the house market, the farm market and anything else.

Thank you very much for appearing before us. Your brief was very helpful and I happen to agree with a great deal of it. I did not bother asking you too many questions, because I am a combative person sometimes.

We will now have a two-minute stretch. Our next witness is the Manitoba Farm Business Association.

Si l'on étudie attentivement ces chiffres et qu'on fait fi de tout ce qui ne tient pas debout . . . vous, vous êtes bien placé pour dire que la plupart de ces chiffres sont ridicules. Je ne crois pas que le gouvernement va donner beaucoup, même pour les grandes exploitations agricoles. Nous ne sommes pas certains que leur marché soit très actif en ce moment. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

M. Easter: L'une des raisons pour lesquelles nous parlons d'une limite de 250,000\$, et cette politique a été adoptée au congrès annuel de décembre . . . Ce qui nous fait en partie douter de l'importance des revenus des exploitations agricoles—and vous trouverez cela à la page 27 du rapport—c'est que 105 rapports d'impôt seulement déclarent plus de 400,000\$ de revenu à l'extérieur de l'exploitation agricole. C'est pourquoi nous demandons si ces gens-là ne s'occupent pas d'une exploitation agricole pour profiter des dispositions fiscales pour les pertes de même que de la valeur des terres pour la spéculation. C'est bien connu que beaucoup de gens riches trouvent plus sûr comme investissement d'acheter des terres plutôt que de l'or. Si ces gens-là vendent et achètent des terres par pure spéculation, il serait logique d'imposer leurs gains en capital.

Vous verrez que nous proposons que l'agriculteur moyen paie très peu d'impôt sur les gains en capital. Nous cherchons plutôt à protéger le pays parce que ces gens-là cherchent en fait toutes sortes de moyens pour éviter de payer de l'impôt. Et pourtant, ce sont eux qui ont les moyens d'en payer.

Le président: Je sais que vous voudriez ajouter quelque chose, mais malheureusement nous devons entendre un autre groupe de témoins et il est déjà 21h15.

Je voudrais toutefois préciser que d'après les statistiques sur le rendement des gains en capital pour 1982, les fiscs fédéral et provincial n'en ont tiré que moins de 450 millions de dollars. Cela comprend la plus-value sur les actions, les obligations, les maisons, les exploitations agricoles et tout le reste.

Je vous remercie beaucoup d'être venu comparaître devant nous. Votre mémoire est très instructif et je me rends compte que je suis d'accord avec vous sur presque tout. Je ne me suis pas donné la peine de vous poser trop de questions car je suis parfois un peu combattif.

Nous allons faire une courte pause de deux minutes avant d'entendre nos prochains témoins: des représentants de la *Manitoba Farm Business Association*.

[Texte]

• 2114

[Traduction]

• 2118

The Chairman: We are again in session with respect to our reference.

We have before us the Manitoba Farm Business Association. Their president is Larry Maguire, and with him are Ian Craven, and Don Bargen, who is both director and past president.

Thank you very much for coming before us, and thank you for your brief. Do you want to read your whole brief into the record, or do you want us to append it to the minutes of today's meeting and answer some questions?

Mr. Don Bargen (Director and Past President, Manitoba Farm Business Association): If you will append it to the minutes, I will give a brief summary, and then we will be open for questions.

The Chairman: Super.

Mr. Bargen: First of all, we would like to thank you for this opportunity. We are three active, full-time farmers from Manitoba. It is somewhat non-traditional to hear from a group that is not national in scope, and we hope it will be the start of something new.

The Chairman: We would normally be hearing from all sorts of groups that are not national in scope. We already have. But unfortunately our terms of reference were so short in time that we had to have all our meetings in Ottawa. We did not really want to do that originally.

Mr. Clark (Brandon—Souris): We are going for quality, Mr. Chairman.

The Chairman: Coming from Manitoba, we have tremendous quality.

• 2120

Mr. Bargen: I am sure in the past three weeks and from how many presentations, you have heard the white paper torn apart many times. We believe the statistics in it are out of date, as was mentioned earlier, and they have been largely misunderstood and misinterpreted.

For another brief look at statistics, how about a Manitoba example in a recent tax year? Of 23,000 farmers in Manitoba, about 12,000 of whom are full-time farmers, and having a total investment of \$9,545,000,000, had a net income of \$145 million. The same year, approximately 14,000 government employees in the province, with zero investment, had a net income of over \$400 million.

Mr. McCain: And they have a pension.

Mr. Bargen: With a pension.

Le président: Nous poursuivons notre séance d'étude.

Nous recevons maintenant la *Manitoba Farm Business Association* dont le président est Larry Maguire. Il est accompagné de Ian Craven et de Don Bargen, qui est à la fois directeur et président sortant.

Je vous remercie beaucoup d'être venus ce soir et je vous remercie aussi de ce mémoire. Voulez-vous lire le mémoire au complet ou voulez-vous tout simplement que nous l'annexions au compte rendu de la séance afin de répondre plus tôt aux questions?

M. Don Bargen (directeur et président sortant, Manitoba Farm Business Association): Si vous voulez l'annexer au compte rendu, je vais le résumer rapidement et puis nous passerons aux questions.

Le président: Parfait.

M. Bargen: Tout d'abord, nous désirons vous remercier de nous avoir fourni l'occasion de comparaître. Nous sommes tous trois des agriculteurs à temps plein du Manitoba. Ce n'est pas souvent que vous recevez des associations qui ne sont pas d'envergure nationale et nous espérons que vous en prendrez l'habitude.

Le président: Normalement nous recevons toutes sortes d'organisations nationales ou non. Cela s'est déjà produit. Malheureusement, nos mandats sont souvent si courts que nous sommes obligés de tenir toutes nos séances à Ottawa. Ce n'est pas ce que nous voulions faire à l'origine.

M. Clark (Brandon—Souris): Nous choisissons la qualité.

Le président: Comme nous sommes tous deux du Manitoba, nous sommes de qualité.

M. Bargen: Je suis certain que, depuis trois semaines, étant donné le nombre de mémoires présentés, vous avez souvent entendu les gens démolir le livre blanc. Nous croyons que les statistiques sont désuètes, comme on l'a dit plus tôt, et qu'elles ont largement été mal comprises et mal interprétées.

Revenons-en aux statistiques; je vais vous donner un exemple pour le Manitoba d'une année fiscale récente. Des 23,000 agriculteurs que compte le Manitoba, environ 12,000 d'entre eux sont à temps plein et possèdent en tout des investissements de 9,545 milliards de dollars et ont un revenu net de 145 millions de dollars. Pour la même année, le gouvernement comptait environ 14,000 employés détenant aucun investissement et ayant un revenu net de plus de 400 millions de dollars.

Mr. McCain: En plus, ils reçoivent une pension.

Mr. Bargen: En effet.

[Text]

That is just to show you can make figures plead all kinds of things. I think you are all well aware of that. On page 2, we are very concerned about the distinct types of farmers affected by section 31, and the need for very different treatment of each type. Perhaps this could best be done a little less hastily and, as much as we would hate to say it, after another smaller committee has studied it, a little more in depth. I do not know what; I obviously have not been here for all the briefs you have heard, but we felt there was a pretty complex situation.

One point we would like to make is that some of the perceived slippage under that section of the act may only be, in fact, a redirection of funds that would otherwise have been placed into some other sheltered investment. We need a more realistic level, at any rate, and we thought perhaps \$25,000 would be more realistic for a part-time write-off on farms for those farmers who are, in fact, endeavouring to become full-time farmers.

On page 3, regarding the capital gains issue, our main concern right now is that the RRSP provision does not affect the tax position of a farmer who is into a forced sale; he cannot buy an RRSP; he has no money left and, in fact, the \$500,000 farm may only be worth \$300,000. So the tax portion is paid at the expense of unsecured creditors, and that is not right.

[Translation]

Cela vous montre à quel point on peut faire dire aux chiffres n'importe quoi. Vous le savez tous. A la page 2, nous nous disons très inquiets des divers types d'agriculteurs qui sont affectés par l'article 31 et la nécessité de les traiter tous différemment. Peut-être cette étude devrait-elle se faire moins à la hâte en formant par exemple un comité plus restreint qui pourrait étudier la question plus en profondeur. Evidemment, je n'ai pas assisté à toutes vos séances et, donc, je ne connais pas tous les mémoires que vous avez pu entendre, mais nous croyons que la situation est assez complexe.

Nous croyons que ceux que l'on peut considérer comme des fonds qui échappent à cet article de la loi pourraient en fait être tout simplement placés dans une autre forme d'investissement déductible. De toute façon, il faut une limite plus réaliste et nous croyons que 25,000\$ seraient plus conformes à la réalité des agriculteurs à temps partiel qui s'efforcent en fait de le devenir à plein temps.

A la page 3, à propos du problème de l'impôt sur les gains en capital, nous nous disons préoccupés du fait que les dispositions sur les REER ne changent rien au traitement par le fisc d'un agriculteur qui est obligé de vendre. Il n'a pas le droit d'acheter un REER; il se retrouve donc sans le sou alors que sa ferme de 500,000\$ peut très bien ne valoir que 300,000\$. Ce qui signifie que l'impôt est payé aux dépens des créanciers chirographaires, ce qui n'est pas juste.

Le président: Il fait ses profits sur ses impôts; il n'a rien.

M. Bargen: En effet. De fait, je crois que les banques tiennent compte de votre valeur nette et, si elles savent que vous pourriez peut-être obtenir 500,000\$ pour vos terres alors que votre valeur un jour donné est de 100,000\$, cela signifie que vos terres ne valent en fait que 350,000\$ environ. Je veux dire que vous ne pouvez même pas utiliser votre exploitation pour garantir le plein montant d'un prêt. Nous suggérons un plafond de 400,000\$. Après avoir entendu les témoins qui nous ont précédés, nous serions en faveur d'une suppression totale de l'impôt sur les gains en capital tirés d'une exploitation agricole.

Quant aux obligations agricoles, nous croyons que c'est ce qu'il y a de plus sérieux. Notre priorité, de ces trois sujets, va au financement. Je crois que les OEPE pourraient être utiles. Il n'est pas nécessaire de déduire ce revenu comme une dépense. Evidemment, l'agriculteur qui aurait besoin de ne pas payer d'impôts ne paiera pas des taxes au sens du fisc. Il faudrait s'assurer que des fonds soient disponibles. A l'heure actuelle, on peut obtenir des OEPE, mais les banques refusent de prêter. C'est très difficile d'être accepté dans ce programme et les banques veillent à ce que vous ne puissiez en profiter. Alors, à quoi cela sert-il?

On a parlé des réserves de prêt. Nous avons cru qu'il vaudrait la peine d'envisager une sorte de réserves de prêt qui seraient administrées par quelqu'un. Très souvent, une personne qui se retrouve dans une mauvaise passe a déjà un prêt de la Société du crédit agricole ou d'un organisme de prêts provincial ou encore d'une banque. Si cela se fait unilatéralement, ce n'est pas aussi efficace que si c'est une société gouvernementale qui s'en occupe en décidant, par exemple, de

The Chairman: The profits he gets on his taxes; he has zip.

Mr. Bargen: That is right. And, in fact, I think the banks tend to look at your net worth statement and say that they know you can maybe get \$500,000 for the land, but your V-day value is \$100,000; so, really, that land is worth only \$350,000 or whatever. I mean, you cannot even use that to back up a full amount of the loan for security. We put in there perhaps a \$400,000-ceiling. And I think, after listening to the previous presentation, we do not have any problem with complete removal of capital gains tax off the land.

As for agri-bonds, we felt this to be the most serious. Our priority of the three would be in the financing issue. I think the SDBBs would work. We do not need to deduct that income as an expense. Obviously, the farmer who needs an income break is not paying taxes in the income tax way. And make sure that money is available. Right now there are SDBBs available, but the banks will not lend them out. It is a very, very, narrow window to get into, and they just make damn sure you cannot get in there. So what is the point?

The loan set-aside was mentioned. We thought it would be beneficial to perhaps look at some kind of a loan set-aside that would be administered with somebody. And very often, somebody that is in financial difficulty has a loan with Farm Credit or a provincial lending agency and with the bank. I think if it is done unilaterally, it is not as effective as if Farm Credit or some government agency would go in and say that they would set aside their capital for two or three or five years

[Texte]

if you will set aside yours. The bank can do it voluntarily, or refuse to do it, but they have to look at their chances of repayment, and I think, then, they would say they were not forced into it but that they would co-operate.

The targeted group of farmers must be those that are hard-hit. And I do not feel that will affect the price of assets if you are hitting those farmers who are in serious difficulty but do have a course or chance for recovery. Like I said before, more flexibility should apply to the application.

On the last page, we mentioned a few other areas a little beyond the scope of the committee perhaps. As far as a priority for cash for planting right now, the farmer who does not have his cashflow in place in the next few weeks or month is in real trouble. We have been promised the western grain stabilization payment; we believe it is coming but it is a little hard to borrow money against it right yet. The banker just looks a little leery at you. Some farmers really like to have it for spring, they need it.

• 2125

On the longer term things—research—we feel we cannot stress research enough. It is something which does not pay back very often in the short term, and it is easy to overlook because it is like short-term benefits politically. But we need to keep up with a changing world.

Guarantee of research, a check-off, plant breeders' rights, these things have to be speeded along.

Regulation: There is another committee I am aware of meeting on reducing regulation. We feel there is a long way to go. We would like to start with a clean slate in agriculture and ask what regulations you need, instead of trying to revise the mass that is there.

I think that is it, unless one of you gentlemen has something to add.

The Chairman: Dr. Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): It is a very genuine pleasure for me to be able to welcome these three gentlemen here. You may have noticed, Mr. Chairman, I have had constituents here for three different hearings now, which simply shows where the real leadership in this country is coming from.

Mr. Foster: Let us see what they have in cash.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Clark (Brandon—Souris): One point I would simply like to make by way of introduction is that we talked a great deal during this committee about the future of agriculture. What impresses me very much about this particular organiza-

[Traduction]

mettre de côté du capital pendant deux, trois ou cinq ans si vous faites de même. La banque peut le faire de son propre chef, mais elle peut également refuser. Elle tient généralement compte des probabilités de remboursement. Si on le leur demandait, les banques répondraient probablement que rien ne les y oblige mais qu'elles ont l'intention de collaborer.

On devrait viser le groupe des agriculteurs les plus affectés. Je ne crois pas que cela changera quelque chose à la valeur des actifs si on vise surtout ceux qui sont dans une situation périlleuse mais qui ont une chance de s'en sortir. Comme je l'ai déjà dit, on devrait être très souple en étudiant les demandes.

A la dernière page, nous signalons d'autres problèmes qui ne sont peut-être pas nécessairement du ressort du Comité. Quant à la priorité qu'on devrait accorder au besoin en liquidité pour les semences en ce moment-même, il faut dire que les agriculteurs qui n'auront pas de liquidité au cours des semaines à venir auront de véritables problèmes. On nous a promis de nous verser le montant pour la stabilisation des prix du grain de l'Ouest, mais il demeure difficile d'emprunter de l'argent en présumant le recevoir. Les banquiers ont tendance à vous regarder d'un drôle d'oeil. Certains agriculteurs aiment bien le recevoir au printemps parce qu'ils en ont besoin à ce moment-là.

Pour ce qui est du plus long terme—de la recherche—nous croyons qu'on n'insistera jamais assez là-dessus. La recherche ne rapporte pas souvent à court terme et il est donc facile de la négliger parce que c'est le court terme qui rapporte en politique. Toutefois, il faut se tenir au fait d'un monde en pleine évolution.

Plusieurs problèmes devraient être réglés rapidement: la recherche, les retenues à la source, les droits de ceux qui font la culture des plantes.

Réglementation: Il semble qu'un autre comité étudie la réglementation, afin de l'alléger. Nous croyons que ce sera difficile. Nous aimerions qu'on fasse table rase de tout ce qui touche l'agriculture pour n'adopter que les règlements dont on a besoin plutôt que d'essayer de revoir toute la masse de règlements qui existent déjà.

Je crois que c'est tout, à moins que l'un de vous veuille ajouter quelque chose.

Le président: Monsieur Clark.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Je suis vraiment très heureux de pouvoir accueillir ici ce soir ces trois messieurs. Vous avez peut-être remarqué, monsieur le président, que c'est la troisième séance à laquelle j'ai le plaisir d'accueillir des commettants, ce qui montre tout simplement où se trouvent les chefs de file.

Mr. Foster: Voyons ce qu'ils ont en banque.

Des voix: Oh, oh.

Mr. Clark (Brandon—Souris): En guise d'introduction, je dirai simplement qu'en comité nous avons beaucoup parlé de l'avenir de l'agriculture. Ce qui m'impressionne le plus de votre Association c'est, et cela est évident pour tous ceux qui vous

[Text]

tion is, it is obvious by their appearance, they are all indecently young and very much represent the future in agriculture. I am very interested in what they have to say because they are part of the farm community for which we are very concerned.

Part of the problem in agriculture, it seems to me, is that the accident of timing is all-important. There are many circumstances, as you know, which are beyond your control. It strikes me that a large percentage of that 39,000, without having the statistics, are very much in difficulty as a result of circumstances over which they have not had a great deal of control.

Would you agree something as significant as when you began farming, has a great deal to do with the position you are in now or the position farmers are in now? In other words, if you started in the late 1970s, you may well be a victim of that decision, whereas if you started in the early 1970s, you were the beneficiary of lower interest rates and higher prices.

Mr. Bargen: I think there is no question. We have seen it in the three of us here. We started out at different times and we have compared notes a bit. I think it goes right through at least the Province of Manitoba, and I am sure Saskatchewan and Alberta, that it is a sort of accident of timing. The things a farmer was doing when he started in 1970 which paid off well for him were exactly the wrong things for the farmer who started five years later. All he had to look at was what the farmer was doing five years ago which had worked for him. So you would figure it would work for you. Without rambling on, I think we have always prided ourselves, as a farm business group, on looking for having government intervention as little as possible. But we do feel the things which hit farmers hardest, outside of the weather in the early 1980s and late 1970s, were high interest rates. They were an effect of a government policy, and we do feel justified in asking for assistance for those farmers who were hardest hit because of those policies.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Would you agree then that many of that 39,000 group—to use that statistic—are people who obviously have a very real future in agriculture, provided they are able to survive the present crisis?

Mr. Bargen: I would agree 100%. We had a member group not far from Souris at Minnedosa, where the group has folded because they were hard hit with crops in a few years and most of their members had to quit farming. They went to other things, sold the farms. And because the members are young, the equity is still there with their fathers or grandfathers or other farmers who are farming. But the future of agriculture in that area has been hurt irreparably, at least at the present time. You know, these fellows 60 years old and older who have all this equity are not going to farm forever. And if the 30-year-old guys who are starting are not allowed to get established, who is going to farm in 10 years?

[Translation]

regardez, que ses membres sont tous incroyablement jeunes et qu'ils représentent donc parfaitement l'avenir de l'agriculture. Ce que vous avez à dire m'intéresse vivement parce que vous faites partie du monde agricole dont nous nous inquiétons tant.

J'ai l'impression que l'un des problèmes de l'agriculture c'est que souvent tout est dans le moment. Bien des circonstances ne dépendent absolument pas de votre volonté. J'ai l'impression qu'un grand nombre de ces 39,000, sans tenir compte des statistiques, se retrouvent dans une situation financière difficile à cause de circonstances sur lesquelles ils n'avaient aucun contrôle.

Ne croyez-vous pas que le moment auquel on décide de se lancer dans l'agriculture détermine grandement la situation dans laquelle certains se retrouvent? Autrement dit, ceux qui ont décidé de se lancer là-dedans à la fin des années 1970 peuvent très bien être maintenant victimes de leur décision tandis que ceux qui ont commencé au début des années 1970 ont pu profiter des taux d'intérêt plus bas et des prix plus élevés.

M. Bargen: C'est évident. Nous avons pu le constater pour nous trois. Nous nous sommes lancés en agriculture à des moments différents et nous avons un peu comparé le chemin parcouru. Au Manitoba, et certainement en Saskatchewan et en Alberta, c'est évident que le moment choisi a une importance. Tout ce qu'un agriculteur a pu faire pour s'aider quand il s'est lancé dans l'agriculture en 1970 correspond exactement à tout ce que n'aurait pas dû faire celui qui s'est lancé là-dedans cinq ans plus tard. Ceux donc qui se sont inspirés des agriculteurs qui avaient commencé leur exploitation cinq ans plus tôt pouvaient croire que ce serait bien utile pour eux aussi, car ce serait logique. Sans m'étendre trop, je crois que notre association a toujours été très fière de profiter le moins possible des interventions gouvernementales. Nous croyons néanmoins que ce qui a affecté le plus les agriculteurs, hormis le mauvais temps du début des années 80 et de la fin des années 1970, ce sont les taux d'intérêt élevés. C'était une conséquence d'une politique gouvernementale et nous nous croyons donc maintenant justifiés de réclamer de l'aide pour les agriculteurs qui ont été le plus durement touchés par ces politiques.

M. Clark (Brandon—Souris): Croyez-vous donc que la plupart de ces 39,000 agriculteurs—pour utiliser toujours le même chiffre—sont des gens qui auraient véritablement un avenir dans l'agriculture si on les aidait à traverser la crise actuelle?

M. Bargen: Certainement. Nous avions une association membre à Minnedosa, pas très loin de Souris, mais elle a disparu parce que les agriculteurs là ont été très durement touchés par les récoltes d'il y a quelques années si bien que la plupart ont dû abandonner l'agriculture. Ils ont vendu leur exploitation et sont passés à autre chose. Comme les membres de l'Association sont jeunes, l'actif net appartient encore à leur père, à leurs grands-pères ou à d'autres agriculteurs. Mais l'avenir de l'agriculture dans cette région-là a été irrémédiablement affecté, du moins à l'heure actuelle. Vous savez, tous ces hommes de 60 ans et plus qui détiennent tout cet avoir ne vont pas s'occuper d'agriculture pendant des siècles. Si ceux de 30

[Texte]

[Traduction]

ans qui commencent n'ont pas le loisir de s'établir, qui est-ce qui s'occupera de l'agriculture dans 10 ans?

• 2130

Mr. Clark (Brandon—Souris): Would you also agree that if we make an investment in agriculture now, bearing in mind that agriculture is a cyclical economy, we may very well get a return on that, in terms of having successful farmers, once we get through this particular slump we are now in?

Mr. Bargen: Yes. I am excited about the group of 30-year-old and 20- to 40-year-old farmers involved in agriculture, because they are looking at it differently. And I think the investment in that group of people will be very well paid back. We are the best food producers in the world, second to none. All of us have travelled extensively in the northern U.S., and there are good farmers down there; but there is no farmer in Manitoba who has to be ashamed of his performance. Any farmer in our age group who is still farming has done a pretty darn good job of managing in these times.

Mr. Ian Craven (Director, Manitoba Farm Business Association): I think as far as good management goes, the last five years have been a tremendous weaving process. In most instances, it is fairly safe to say that those left are the good managers, that the fat has been trimmed out of the industry.

Mr. Clark (Brandon—Souris): So society can very well make a contribution now in the form of a loan set-aside or whatever, and presumably we will bear the fruit of that in years to come.

Mr. Bargen: Yes.

Mr. Clark (Brandon—Souris): I have one final question. You heard the previous presentation in which the National Farmers Union stated it was their belief that we should be targeting our programs towards all existing farmers, in an attempt to save all of them.

The Canadian Cattlemen's Association this afternoon talked about the 3% who could not be saved by government programs. How does your group respond to this?

Mr. Larry Maguire (President, Manitoba Farm Business Association): We agree with the idea of targeting towards a group of farmers, Mr. Clark. But we are very concerned about the 4% to 17% group that are the next ones in line, if the first 3% are allowed to disappear. I think there is another group of farmers who could be helped if we targeted the hard cases under 20%, rather than making an across-the-board type of write-off or loan agreement.

Mr. Clark (Brandon—Souris): So you would target it even more finely than that 4% to 20% range?

Mr. Maguire: I think many of the producers left out there would be able to make a return on some of that money. We are using finance as our priority. But there are still some who probably cannot be saved in any case.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Croyez-vous que si nous investissons dans l'agriculture maintenant, étant donné que l'agriculture a une économie cyclique, nous pourrions en tirer profit, c'est-à-dire avoir des agriculteurs prospères une fois la crise actuelle passée?

Mr. Bargen: Oui. Je suis très enthousiaste face au groupe des 20 à 40 ans parce qu'ils regardent la situation différemment. Je crois que si on investit au profit de ces gens-là, ils nous le rendront au centuple. Nous sommes les meilleurs producteurs agricoles au monde; personne ne nous dépasse. Nous avons tous voyagé énormément dans le nord des États-Unis et nous savons qu'il y a là de très bons agriculteurs. Mais aucun agriculteur du Manitoba n'a à rougir de son rendement. Tous les agriculteurs de notre âge qui ont toujours leur exploitation agricole sont d'excellents gestionnaires par les temps qui courent.

Mr. Ian Craven (Directeur, Manitoba Farm Business Association): Je crois que pour ce qui est de la bonne gestion, les cinq dernières années ont vraiment fait le tri. On peut affirmer sans risque de se tromper que ceux qui restent sont les bons gestionnaires, les autres ayant disparu.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Par conséquent, la Société pourrait apporter une contribution sous forme de remise temporaire de prêt ou autrement, et elle en cueillera les fruits au cours des années à venir.

Mr. Bargen: Oui.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Je voudrais poser une dernière question. Vous avez entendu un peu plus tôt l'exposé du syndicat national des cultivateurs selon lequel nous devrions ouvrir nos programmes à tous les agriculteurs afin de tous les sauver.

L'Association canadienne des éleveurs de bétail cet après-midi nous a parlé des 3 p. 100 que les programmes gouvernementaux n'arriveraient pas à récupérer. Qu'est-ce que vous en pensez?

Mr. Larry Maguire (Président, Manitoba Farm Business Association): Nous sommes en faveur de viser un groupe particulier d'agriculteurs. Nous nous inquiétons toutefois des 4 à 17 p. 100 qui suivent les premiers 3 p. 100 qu'on laissera disparaître. On pourrait venir en aide à un autre groupe d'agriculteurs si l'on décidait de choisir certains cas problèmes en-dessous des 20 p. 100 au lieu d'opter pour la radiation automatique pour tous ceux d'une certaine catégorie.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Donc, vous croyez qu'on devrait admettre aussi ceux qui se trouvent entre 4 et 20 p. 100 mais en choisissant des conditions plus strictes?

Mr. Maguire: Je crois que beaucoup de producteurs seraient capables de rembourser une partie de cette somme. Le financement est pour nous une priorité, mais certains ne pourraient pas être sauvés de toute façon.

[Text]

But I think, as Ian has indicated, the vast majority of farmers out there now would be able to produce if they were allowed to continue.

Mr. Clark (Brandon—Souris): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman. I want to congratulate the group on their presentation tonight. It is a pity we did not have a chance to hear more regional groups, because you certainly have made an excellent presentation. I have appreciated your verve and your enthusiasm for agriculture. We have not heard too much of that around this table in this series of hearings.

I would be interested to know if, when you look at the situation in the United States of removing the support prices, you think you can cut the mustard with a 75¢ reduction—I guess it is about a 75¢ or a 25% reduction—in the price of grains and be able to cope with that kind of situation.

• 2135

Mr. Bargen: I have not been farming that long, but I look back and I know that things always look the worst just before they get better. Most of us can remember the LIFT thing in 1971, and it was not long after that the world was short of grain and everybody was producing.

A straight 25% reduction in prices now would be an awful burden on any farmer, regardless of equity position. It would just be a question of time. I do not think we could sustain production at that.

However, having said that, I also believe the Canadian farmer, if he is given the chance, is going to compete with anybody anywhere in the world who is producing food, and that is what gives me the optimism. You give us the same chance as the American farmer and we will keep up.

Mr. Foster: And you feel that we have a better chance of competing with the Americans on a competitive market basis than we would if we try to compete with our treasury?

Mr. Bargen: Yes. I am very nervous—I guess we all are—about the scenario of trying to outbid them in a price war; and in fact I am nervous about them and the EEC outbidding each other in a price war. My understanding is Canada cannot afford to do that. We would be the losers as producers.

Mr. Foster: The fact that China and the EEC, and a few other countries, have had dramatic increases not only in their yield per acre, but also their production, does not dampen your enthusiasm—of the markets maybe constricting in the years ahead with China and India and other countries who traditionally were buyers of Canadian grains? You do not see that as restricting our opportunities for producing and selling in the world market and so on?

Mr. Bargen: It could look better. Obviously, we and the Americans have taken the technology to China that has allowed them to produce more, but at the same time a recent

[Translation]

Comme Ian l'a dit, je crois que la grande majorité des agriculteurs serait capable de produire quelque chose si on leur permettait de survivre.

M. Clark (Brandon—Souris): Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président. Je désire féliciter le groupe pour son exposé de ce soir. C'est bien dommage que nous n'ayons pas eu l'occasion d'entendre davantage d'associations régionales car votre exposé est vraiment excellent. J'ai apprécié votre verve et votre enthousiasme pour l'agriculture. Nous n'avons pas souvent été témoins de cela au cours de cette série de séances.

Je voudrais bien savoir si, étant donné qu'aux États-Unis on a l'intention de supprimer les prix de soutien, vous croyez que vous pourriez accepter une réduction de 75c.—c'est-à-dire 75c. ou 25 p. 100 je suppose—du prix des grains pour laisser tomber le superflu tout en pouvant continuer à vivre.

M. Bargen: Il n'y a pas assez longtemps que je suis dans l'agriculture, mais je sais que c'est toujours au moment où tout paraît le plus noir que les choses commencent à aller mieux. La plupart d'entre nous se souviennent du PRSB en 1971 et c'est peu de temps après qu'il y a eu pénurie mondiale de céréales et que tout le monde s'est remis à produire.

Une diminution directe de 25 p. 100 des prix constituerait un fardeau assez lourd pour n'importe quel agriculteur, quelle que soit sa situation financière. C'est une question de temps. Je ne crois pas que nous pourrions maintenir la production à ce moment-là.

Toutefois, cela dit, je crois que l'agriculteur canadien, si on lui en donne la chance, pourra faire concurrence à n'importe quel autre agriculteur du monde et c'est ce qui m'encourage. Donnez-nous les mêmes possibilités qu'aux Américains et nous tiendrons le coup.

M. Foster: Vous croyez que nous avons de meilleures chances de faire concurrence aux Américains dans un marché compétitif au lieu de faire appel aux fonds publics?

M. Bargen: Oui. Je serais très craintif si l'on essayait de leur faire une guerre des prix. Je suis déjà très nerveux de les voir faire une guerre des prix à la CEE. Je crois que le Canada n'a pas les moyens de faire cela. Les producteurs en seraient les perdants.

M. Foster: Le fait que la Chine et la CEE, de même que quelques autres pays, aient connu une hausse spectaculaire non seulement du rendement à l'acre, mais aussi de leur production totale, ne modère pas votre enthousiasme. Vous ne craignez pas que les marchés se rétrécissent d'ici quelques années pour ce qui concerne la Chine, l'Inde et d'autres pays alors que c'étaient traditionnellement eux qui achetaient les céréales du Canada? Vous ne croyez pas que cela va diminuer nos débouchés sur le marché international?

M. Bargen: Evidemment, la situation pourrait être meilleure. De toute évidence, les Américains et nous-mêmes avons transmis à la Chine la technologie qui lui permet maintenant

[Texte]

food and agriculture report stated that the world's demand for food increases by the productive capacity of Canada every year. That is how much more food is required. That is kind of mind-boggling too. And so, I realize there is going to be a market out there for quite some time.

Mr. Foster: You mentioned in your presentation the idea of a loan set-aside system. Do you think you can have loan set-asides, or a rescheduling of debt, without having some kind of pre-foreclosure arbitration procedure? In other words, do you think you can have a system where the farmer walks into the FCC office and says he really cannot handle all this debt, that he wants you to write it down? Do you think you can really get into that kind of system without that kind of situation where you are rescheduling or setting aside portions of people's debt without some kind of a formal arbitration procedure?

Mr. Bargen: We never discussed this as a committee, but I see Larry shaking his head no, and that is my feeling as well. Obviously the farmer who needs assistance in whatever way, if he is that serious that he needs a set-aside of his loan for a temporary period of time, before he gets that set-aside should have some pretty in-depth consultations with all of his creditors. I think the banks are sort of—anyway, the banks we have talked to are actually kind of looking with favour on the idea of some kind of a mediation board. I was going to say arbitration board, but they do not want them to have any power to arbitrate, but they can get together.

Some farmers do not have the financial skills. We run a million dollar business, but we do not have a finance department and a lawyer and an accountant sitting there. Sometimes we tend to fly by the seat of our pants and that independent advice, instead of the banker saying, well yes, we think you should have a sale and sell everything, because he is fully secure. Maybe there is a better way that an independent advice would . . .

Mr. Foster: For instance, if a business over \$1 million is going into bankruptcy or closure, they have the option of putting a proposal to the trustee or to the court and having an arrangement agreed on by the creditors. Bill C-17, the Bankruptcy Act, had a proposal for fishermen and farmers by which they would be able to make a proposal to the district or county court. The court would have the option of appointing a professional panel or a panel of people to review the proposal that he had made and then the court could rule on it. It just seems to me that when you get into people's property and mortgages and all the rest of it, if the guy goes bankrupt that is one thing, or if it goes into foreclosure, but if there is going to be a rescheduling, a write-down, and you have banks, the FCC, farm suppliers and other groups involved, it gets fairly complicated and there has to be some kind of formal procedure or arrangement.

The Chairman: Last question.

[Traduction]

de produire davantage, mais de toute façon, un rapport récent sur l'agriculture affirme que la demande mondiale augmente chaque année d'une proportion équivalente à la capacité de production du Canada. Cela fait beaucoup d'aliments. C'est presque incroyable. Je crois donc qu'il y aura toujours un marché pour nous.

M. Foster: Vous parlez dans votre exposé de l'idée d'une sorte de remise temporaire des dettes. Croyez-vous que cette suggestion-là, ou encore un réaménagement de la dette, serait possible en l'absence de toute procédure d'arbitrage préalable à la forclusion? Autrement dit, croyez-vous que nous pourrions implanter un système grâce auquel l'agriculteur pourrait s'adresser à un bureau de la SCA pour obtenir une réduction de sa dette s'il n'arrive plus à la rembourser? Croyez-vous qu'on puisse vraiment adopter un tel système de réaménagement ou de remise d'une partie d'une dette sans une procédure d'arbitrage très officielle?

M. Bargen: Notre comité n'en a jamais discuté, mais je vois que Larry fait non de la tête, et je suis bien d'accord avec lui. De toute évidence, l'agriculteur qui a besoin d'aide, quelle qu'elle soit, s'il a vraiment besoin de la remise temporaire de sa dette, il devrait, avant de l'obtenir, tenir des consultations exhaustives avec tous ses créanciers. Je crois que les banques, du moins celles avec lesquelles nous en avons discuté, seraient favorables à la création d'une sorte de comité de médiation. J'allais parler d'arbitrage, mais je ne veux pas que ce genre de comité ait un tel pouvoir. Il lui faudrait simplement rapprocher les parties.

Certains agriculteurs n'ont tout simplement pas la compétence financière nécessaire. Nous administrons une entreprise qui vaut des millions, mais nous n'avons ni département des finances, ni avocats, ni comptables à notre service. Parfois, nous nous en tirons de justesse et si l'on pouvait avoir l'avis d'une personne indépendante, ce serait peut-être mieux que d'avoir celui d'un banquier qui nous propose une vente parce qu'il est sûr que sa créance sera respectée. Il y a peut-être une meilleure façon de faire.

• 2140

M. Foster: Par exemple, si une entreprise de plus de 1 million de dollars fait faillite, elle peut proposer au syndic ou au tribunal un arrangement qui serait accepté par tous les créanciers. Le projet de loi C-17, la Loi sur la faillite, proposait pour les pêcheurs et les agriculteurs la possibilité de présenter un arrangement à la cour de district ou de comté. Le tribunal aurait la possibilité de nommer une équipe de professionnels chargés d'étudier l'arrangement afin qu'il puisse se prononcer. Je crois que lorsqu'il est question des biens et hypothèques d'une personne, comme lorsqu'il y a faillite, c'est une chose, mais si l'on prévoit un réaménagement ou une réduction de la dette, que cela implique des banques, la SCA, des fournisseurs et d'autres créanciers, cela devient très complexe et il faut absolument instaurer une procédure stricte.

Le président: Une dernière question.

[Text]

Mr. Foster: On the capital gains, you mentioned the problem with the RRSP procedure. Clearly, the problem that you have identified is a real one. I think the other thing we have to remember when we talk about that \$120,000 roll-over into an RRSP, is that it really applied for the period 1972 to 1983 and was part of an overall package in which the individual contributing to an RRSP, it would increase from \$5,500 a year to \$15,500 in the next three years, and that those would become accumulative, so over 20 or 30 years a farmer would have vast amounts of accumulated RRSP capacity to provide a roll-over for retirement.

It is not very clear, although the Minister of Finance did say he was quite sympathetic to that idea before the committee . . . but if that option of a larger RRSPs is foreclosed, then I think we want to be looking at other alternatives such as no capital gains. I just wondered whether you had taken into account that aspect of much larger RRSP opportunities for self-employed people and the accumulative factor?

Mr. Maguire: Much larger ones for self-employed people or for farmers?

Mr. Foster: Yes. That was what was proposed in the budget last spring. Now that has not been acted on as legislation; \$120,000 of \$240,000 has already been acted on in December, but we happen to have a new government and they may not act on all the things Mr. Lalonde proposed in his budget.

Mr. Clark (Brandon—Souris): You are probably right.

Mr. Foster: Especially with a chairman like this, of the Finance committee.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): One would hope not. After all, look at the deficit position we are in. Thank you very much, with respect.

The Chairman: Besides you have to have the money to put it in; if you owe it all to the bank, as these fellows have pointed out, the RRSP does not do you any good.

Mr. Foster: We were proposing to wipe off capital gain altogether.

The Chairman: Oh, completely. Mr. McCain.

Mr. McCain: Earlier tonight you have had some suggestions and one of them was that farmers had done what they were taught and told to do. I rather agree with that and have been a strong proponent of that position for the farmer. Not only, as is mentioned, were they taught in college to borrow and go forward, expand, but I think government policies, both provincially and federally, have also contributed to that.

You have in your group some who may have been overly encouraged to expand by college teachers, by provinces, by federal government policy, and this is just part of the reason some of them are in trouble.

[Translation]

M. Foster: Pour ce qui est des gains en capital, vous soulevez le problème que posent les REER. De toute évidence, cela constitue un problème réel. Il ne faut pas oublier non plus que lorsqu'il est question du roulement d'une somme de 120,000\$ dans un REER, il s'agit d'une disposition qui s'appliquait pour la période allant de 1972 à 1983 et qui faisait partie d'un tout suivant lequel une personne qui versait des cotisations à un REER, voyait son fonds passer de 5,500\$ une année à 15,500\$ au cours des trois années suivantes et comme les intérêts sont composés, un agriculteur peut accumuler un montant considérable en 20 ou 30 ans, en vue de sa retraite.

Même si le ministre des Finances a dit qu'il était très ouvert à l'idée lorsqu'il a comparu devant le Comité, ce n'est pas très clair . . . si l'on décide de ne plus autoriser de plus grands montants pour les REER, il faudra envisager d'autres solutions, par exemple, la suppression de l'impôt sur les gains en capital. Avez-vous tenu compte du fait que les cotisations au REER sont plus importantes pour les gens qui travaillent à leur propre compte et aussi du fait que les intérêts sont composés?

M. Maguire: Des cotisations beaucoup plus élevées pour les personnes à leur propre compte ou pour les agriculteurs?

M. Foster: Oui. C'est ce qui a été proposé dans le budget au printemps dernier. Il n'y a pas eu de projet de loi pour y donner suite mais en décembre, on a prévu 120,000\$ sur 240,000\$. Comme nous avons un nouveau gouvernement, il se pourrait qu'il ne donne pas suite à tout ce qu'a proposé M. Lalonde dans son dernier budget.

M. Clark (Brandon—Souris): Vous avez probablement raison.

M. Foster: Surtout avec un président comme celui qui a le Comité des finances.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'espère que non. Après tout, regardez quel déficit nous avons. Merci, non merci.

Le président: De toute façon, il faut avoir de l'argent pour en investir. Si vous devez tout ce que vous avez à la banque, comme vient de le faire remarquer ces messieurs, le REER ne présente aucun avantage.

M. Foster: Nous proposons de supprimer complètement l'impôt sur les gains en capital.

Le président: Complètement! Monsieur McCain.

M. McCain: Un peu plus tôt en soirée, vous avez dit entre autres que les agriculteurs avaient fait ce qu'on leur avait dit de faire et ce qu'on leur avait montré. Je suis d'accord avec vous et je l'ai toujours fait savoir. Non seulement leur a-t-on montré au collège qu'il fallait emprunter et toujours chercher à agrandir, mais je crois aussi que les politiques des gouvernements provinciaux et fédéral ont grandement contribué à cet état de chose.

Dans votre association, il s'en trouve certains qui ont été beaucoup trop encouragés à croître par des enseignants, par des gouvernements provinciaux, par le gouvernement fédéral, et c'est en partie pourquoi ils se trouvent dans une si mauvaise situation.

[Texte]

• 2145

Mr. Craven: Yes, I can probably fall into that category. On the same hand, I think it is part of the reason; those farmers who did that went into it eyes open. You can only make plans with the information you have. Both we and the people who were giving us the information had to act on that. It is no different than any other time in history. To an extent we were victims of the times, I guess, and maybe not of mismanagement.

Mr. McCain: Did not the cow-calf program stimulated by the Province of Saskatchewan get some people in trouble? Was it soundly based on good agricultural statistics or was it not? I understand it was not based on good sound agricultural statistics.

Mr. Craven: I am not familiar with that.

Mr. McCain: Well, I believe it arose as a result of a series of statistics which came out of the USDA's statistical bank and there was an error in the bank. The bank indicated a red meat shortage down the road. The program was therefore stimulated by that error in computer records. I wondered if any of your group felt perhaps government had been over-stimulative and over-encouraging, along with those college professors; have not government policy, statistics and encouragement made a contribution? I am going to challenge you just a little. Did you really have access, or any reason to seek access, to anything which would guide you in another direction than what you were taught or encouraged by government to do?

Mr. Craven: I think all the direction and education we received from the universities and the banks led to more aggressive and more intensive types of farming, which in our case were not right for the times.

Mr. McCain: You are not entirely to blame for the position you are in.

Mr. Craven: I do not like to shrug the blame, but they go hand in hand.

Mr. McCain: They ignored what you and others have said in these hearings, that other countries have greater food productions. For instance, India became self-sufficient in food in 1961 and is an exporter of food; that was never mentioned in any of the farm outlook conferences as being a deterrent to eventual markets. So we put millions of tonnes of grain into India and the region of India.

Mr. Bargen: This is a good point on what I see as a real crying need for agriculture and for farmers from this time on.

[Traduction]

M. Craven: Oui, je fais vraisemblablement partie de cette catégorie. Mais d'un autre côté, cela s'explique peut-être. Les agriculteurs qui ont réagi de la sorte, l'ont fait les yeux grands ouverts. On ne peut faire de projets qu'en fonction des données dont on dispose. Nous autres, et les gens qui donnaient ces renseignements, devions agir en conséquence. Et cela ne diffère pas de ce qui s'est passé à d'autres moments dans notre histoire. Nous avons peut-être été dans une certaine mesure victimes de l'époque, mais non pas victimes d'une mauvaise gestion.

M. McCain: Le programme d'éleveurs-naisseurs que le gouvernement de la Saskatchewan a appuyé, n'a-t-il pas créé des problèmes pour certains? Ce programme s'appuyait-il ou non sur de solides et fiables statistiques agricoles? D'après ce que j'ai entendu dire, cela n'aurait pas été le cas.

M. Craven: Je ne suis pas au courant.

M. McCain: Il me semble que ce programme avait vu le jour suite à la parution de toute une série de statistiques produites par la banque de statistiques du département de l'agriculture des États-Unis et qu'il y avait une erreur. La banque des statistiques prévoyait en effet une pénurie de viande rouge. Le programme a donc en quelque sorte été déclenché par cette erreur, si je puis m'exprimer ainsi. Votre groupe pense-t-il que le gouvernement et que ces professeurs d'université ont réagi trop violemment, et de façon trop stimulante, trop encourageante? La politique du gouvernement, les statistiques, et l'encouragement donné aux agriculteurs n'ont-ils pas contribué au problème? J'aimerais pousser les choses un petit peu plus loin. Avez-vous eu accès ou avez-vous cherché à avoir accès à quelque chose qui vous aurait orientés sur une autre voie que celle que le gouvernement vous apprenait ou vous encourageait à prendre?

M. Craven: Je pense que tous les renseignements et que toute la formation que nous avaient donnés les universités et les banques nous amenèrent à opter pour des formules agricoles plus agressives et plus intensives, qui, dans notre cas à tout le moins, détonnaient par rapport à ce que nous vivions à l'époque.

M. McCain: Par conséquent, vous n'êtes pas les seuls responsables de la situation dans laquelle vous vous trouvez maintenant.

M. Craven: Je ne plaide pas l'innocence, car nous avons notre part de responsabilités, mais les deux choses vont de pair.

M. McCain: Ils ont ignoré ce que vous et d'autres ont dit dans le cadre de ces audiences, à savoir qu'il existe d'autres pays qui produisent davantage de denrées alimentaires. L'Inde, par exemple, est devenue autosuffisante en matière de produits alimentaires en 1961, et ce pays exporte des denrées alimentaires. Or, on n'a jamais évoqué ce genre de choses lors des conférences sur les perspectives agricoles qui ont été tenues de part et d'autre. Nous avons donc envoyé des millions de tonnes de céréales en Inde et dans certains de ses pays voisins.

M. Bargen: Le point que vous soulevez est important, et je pense que cela correspond à un besoin des plus pressants pour

[Text]

Although it is beyond the context of this committee, what is our market information for the future? We have just gone through a massive exercise—we are in the middle of it now—of new wheat varieties in western Canada. It is a prime example of a lack of foresight and there are more things coming. I cannot afford to send a delegation around the world to find out what the future markets are going to be. Somebody, and I believe probably somebody in government, should be looking at market research that is available to farmers for that kind of planning now, whether it is through the Wheat Board or whatever.

[Translation]

l'agriculture et pour les agriculteurs. Et, bien que cela dépasse le mandat du Comité, la question qu'il faut se poser est la suivante: de quelles données disposons-nous relativement aux marchés de l'avenir? Nous venons d'entreprendre une tâche gigantesque—qui est d'ailleurs à moitié terminée—celle de l'élaboration de nouvelles variétés de blé pour l'Ouest canadien. Encore un exemple très parlant de notre refus de regarder vers l'avenir. Et il y a déjà d'autres choses qui pointent à l'horizon. Je n'ai pas les moyens nécessaires pour envoyer une délégation faire le tour du monde pour se renseigner sur les marchés futurs. Quelqu'un, et je pense que ce quelqu'un devrait être désigné par le gouvernement, devrait examiner les travaux de recherches et les données dont les agriculteurs pourraient se servir tout de suite pour établir leurs plans. Ce travail pourrait peut-être relever de la Commission canadienne du blé ou d'un autre organisme.

Mr. McCain: Mr. Chairman, to wind up what I wanted to say, sometimes statistics are misleading, whether in a statement issued by the Minister or accumulated by his advisory core; I am not accusing them of being intentionally misleading. Those statistics in the statement perhaps need a further analysis and a broader application to the principle we are addressing in this committee. I hope that you gentlemen, as witnesses, would agree that one set of statistics does not define the needs of agriculture, the cause for the need, or the amount of the need.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will have some fun with the statistic paraders tomorrow.

Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman. I agree with Mr. McCain's comments about statistics not always being accurate.

I noticed from the comments of your group and from your paper that you are fairly optimistic and still have a good, healthy, youthful outlook on life.

You have talked about the possibility of setting aside debts as being part of the answer; that has been discussed with the group a number of times. It seems to me that one thing which would also have to go, more or less hand-in-hand with the debt set-aside, is some visible sign of improvement within two or three years. Is it your assessment of the farm-finance picture, the income picture, that we have now started on the road to recovery? Or are we still some years away from that?

M. McCain: Monsieur le président, pour en terminer avec ce que je disais, les statistiques sont parfois trompeuses, elles induisent parfois en erreur, qu'il s'agisse d'une déclaration du ministre ou de données compilées par ses conseillers. Je ne voudrais aucunement les accuser de vouloir délibérément nous induire en erreur. Les statistiques qui figurent ici méritent peut-être une analyse plus poussée et une application plus large au principe dont nous discutons. J'ose espérer, messieurs, que vous conviendrez qu'un jeu de statistiques ne peut à lui seul définir ni les besoins de l'agriculture, ni l'explication de ces besoins, ni l'importance de ces besoins.

Merci, monsieur le président.

Le président: Nous allons nous amuser demain.

Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci, monsieur le président. Je suis d'accord avec M. McCain lorsqu'il dit que les statistiques ne sont pas toujours fiables, ni exactes.

Si je me fie au contenu de votre mémoire et aux commentaires que vous avez faits, vous demeurez optimistes, et votre optique est bonne, saine et dynamique.

Vous avez dit qu'une partie de la réponse serait peut-être la remise des dettes. Nous en avons déjà discuté à plusieurs reprises avec vous. Je pense par ailleurs qu'il faudrait que cette remise des dettes soit accompagnée de certains signes ou indices d'amélioration d'ici deux ou trois ans. d'après votre analyse du tableau financier des exploitations agricoles, pensez-vous que nous serions maintenant sur le chemin de la relance? Ou bien nous faudra-t-il attendre quelques années encore?

• 2150

Mr. Maguire: I guess that was not our early objective. We have a debt set-aside program. Our intent, anyway, was to have it set up only so that the farmer would have the opportunity to get his wheels back in motion in a couple of years. Right from day one he knows that, in two year's time, he is going to be back out there on his own, if he is still going by then. We do not want to have to go back and help him every year or two, given the fact that we have had quite a few

Mr. Maguire: Là n'était pas notre premier objectif. Nous avons un programme de remise des dettes. Notre seul but en mettant sur pieds ce programme c'était de permettre aux agriculteurs de remettre leur machine en route au bout d'un ou deux ans. Dès le tout premier jour, l'agriculteur sait que deux ans plus tard il faudra qu'il se débrouille tout seul, s'il a réussi à survivre jusque là. Étant donné tous les rapports que nous avons vus sur l'orientation du marché, etc., nous ne voulons pas

[Texte]

summaries of where the market is going and that sort of thing. If we knew, we probably would not be sitting here.

Mr. Bargen: We would have bought gold yesterday.

Mr. Maguire: I think it was \$36.00 in New York this morning. It looked pretty good.

Agriculture today tends to spend a lot of time going right down to the last nickel spent on production costs and that sort of thing. I think the farmers in our organization, from what we see, probably spend a better than average proportion of their time in marketing their crops. That returns some benefits to those farms. Because of that, and the way Don introduced it, we tend to look those historical things and statistics a little bit more. Sometimes you can get misled on them, I suppose. If we make the wrong move, we feel that we still have to be the ones to bear the brunt of that as far as the marketing goes.

Part of our optimism comes from the idea that we could see down the road if some of the regulations were changed in our system to simplify some of those marketing options or take some of the costs borne by the rest of the industry and return it to the farmer as a profit. We would be in a better position.

It seems to me that it is too bad that we have to get into a real crux before we take a look at chemical regulations, deregulation of this and deregulation of that and start cutting the middlemen out. We should be doing more of that before the farmer is the one who really gets in a bind. There is a lot of room for another session to go into that.

Mr. Althouse: Do you think that some of the proposals for U.S. farm-crop policy which are aimed at pulling governments out of the market by reducing price supports something like 25%, would be helpful? Would that be a positive step?

Mr. Maguire: As we have pointed out, if they want to get into competing in the world market and dropping the price of their product to move their present production, in the short term it is certainly not going to help us. In the long term, maybe we have to move that glut of grain down there and get it out on the market where it should be.

If it had not been for those programs in the first place, it probably would have sold. It might have been at a lower return. If we had been up to date with research, going with some of the varieties Don has indicated coming on stream, maybe farmers would have been able to continue to compete and we would not have needed that kind of a program. The U.S. Debt Set-Aside Programs would not have been such a big factor in the market today.

[Traduction]

devoir aller le secourir tous les deux ans. Mais si nous pouvions être sûrs de l'avenir, nous ne serions vraisemblablement pas ici.

M. Bargen: Nous aurions acheté de l'or hier.

M. Maguire: Je pense que l'once d'or se vendait 36\$ ce matin à New York. Ca s'annonçait bien.

Aujourd'hui, le secteur agricole passe le gros de son temps à comptabiliser, jusqu'au dernier cent ses coûts de production, et d'autres facteurs du genre. Or, les agriculteurs membres de notre organisme passent plus de temps que la moyenne à commercialiser leurs récoltes. Cela rapporte quelque chose à ces fermes. Et à cause de cela, ce qui rejoint ce que Don disait tout à l'heure, nous avons davantage tendance à examiner ces facteurs historiques et ces statistiques. Mais je suppose que ces données peuvent parfois vous induire en erreur. Et si nous nous trompons, nous croyons toujours que c'est à nous qu'il revient d'en subir les conséquences pour ce qui est de la commercialisation.

Une partie de notre optimisme s'explique par l'idée que si nous pouvions voir à l'avance quels règlements seraient changés dans le cadre de notre système, cela simplifierait nos choix en matière de commercialisation et cela prendrait certains des coûts subis par le reste de l'industrie pour les rendre à l'agriculteur sous forme de profits. Nous nous trouverions dans une bien meilleure situation.

C'est selon moi dommage qu'il nous faille nous retrouver dans un vrai pétrin pour que nous examinions les règlements en matière de produits chimiques, la déréglementation de ceux-ci ou de ceux-là et que nous envisagions d'éliminer les intermédiaires. Nous devrions nous efforcer de faire davantage de choses du genre avant que se soit l'agriculteur qui se trouve mal pris. La question est si vaste, qu'il nous faudrait prévoir une autre réunion pour l'examiner.

M. Althouse: Pensez-vous que certaines des propositions américaines en matière de politiques agricoles visant à diminuer l'intervention des gouvernements sur le marché en réduisant de quelque chose de l'ordre de 25 p. 100 les subventions dont bénéficient les prix, seraient utiles? Pensez-vous que se soit positif?

M. Maguire: Comme nous l'avons déjà expliqué, s'ils veulent faire concurrence sur le marché mondial et s'ils baissent le prix de leurs produits pour liquider leurs stocks actuels, cela ne va certainement pas nous aider dans le court terme. Mais dans le long terme, il nous faudra peut-être liquider ce surplus de gras et le vendre sur le marché.

Si ces programmes n'avaient jamais vus le jour, ces stocks de grains auraient vraisemblablement été vendus. Ils auraient peut-être rapporté moins. Mais si nous nous étions tenus à jour avec les recherches et si nous avions poussé certaines des variétés dont Don a parlé tout à l'heure, certains agriculteurs auraient peut-être pu continuer de faire concurrence et il ne nous serait peut-être pas nécessaire aujourd'hui d'envisager le genre de programme dont il est question ici. Par ailleurs, les programmes américains de remise des dettes n'auraient pas été un facteur si important sur le marché.

[Text]

Mr. Althouse: I am not sure I followed that. It seemed to me we had got rid of all our grain.

Mr. Maguire: U.S. grain.

Mr. Althouse: Oh, I see. We have had a few people appear before us who have offered the suggestion that perhaps we should not stand in the way of market forces. We should not interfere, not provide a debt set-aside, not provide a form of targeted agri-bonds, but simply stand aside and let the price of land plummet to the productive value, or close to the productive value. This would be the most healthy thing for Canadian agriculture. Where does your group stand on that issue?

[Translation]

M. Althouse: Je ne suis pas certain d'avoir bien suivi. J'avais l'impression qu'on s'était débarrassé de tout notre grain.

M. Maguire: Je parlais du grain américain.

M. Althouse: Je vois. Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité nous ont dit qu'il ne faudrait peut-être pas entraver les forces du marché. Nous ne devrions pas nous ingérer, ni prévoir de remises de dettes, ni une formule fixe d'obligations agricoles, mais plutôt simplement se ranger et attendre que le prix des terres atteigne la valeur productive, ou qu'il s'en rapproche. Pour les agriculteurs canadiens, ce serait la formule la plus saine. Que pense votre groupe de cette question?

• 2155

Mr. Bargen: First of all, I do not think the price of land will ever long stay at the productive price of it. There is always some contrived, inherent value in land.

There is something else that we did not mention, nor was it mentioned in the white paper. I will use my farm for an example. I spend \$200,000 a year on inputs and of that \$200,000, according to four university economists I have talked to, about \$70,000 is indirect taxation. Now, that comes before I make a cent. Four years in a row, in the late 1970s and early 1980s, I lost money on my farm. I paid \$70,000 indirect tax every year.

A large part of that loss came because of government fiscal policy, high deficits, high interest rates that really put the squeeze on in the early 1980s. We feel the government is at least partially responsible for the plight of some of the farmers in our age group. I think you have a responsibility not only because of that but because of the future of the industry.

As we mentioned earlier, if we are not farming, who is going to be? And who can do it better? There is nobody who can farm my farm any better than I can. Nobody can farm Mr. Craven's farm better than he can.

The Chairman: I wonder if I could ask you a couple of questions with respect to section 31. Do you represent any part-time farmers in your group?

Mr. Bargen: Yes, we do.

The Chairman: The test, of course, is the reasonable possibility or probability of a profit under section 18 of the Income Tax Act. Have you put your mind to that, that some people are perhaps in farming who have no reasonable probability of making a profit?

Mr. Bargen: As part-time farmers or . . .

The Chairman: Yes, or as a full-time farmers, for that matter. I am thinking essentially about part timers, I suppose.

Mr. Bargen: Yes. The problem there is, by whose criteria? I have done things in my farming operation that my dad, who has farmed a lot longer than I have, looked at and said, there is

M. Bargen: Premièrement, je ne crois pas que le prix de la terre demeurera longtemps à un prix productif. Il y a toujours pour les terres une valeur inhérente et artificielle.

Il y a quelque chose d'autre que nous n'avons pas mentionné, le livre blanc ne le souligne pas non plus. Je me sers de ma ferme comme exemple. Je dépense 200,000\$ par année et de cette somme, selon quatre économistes universitaires à qui j'ai parlé, 70,000\$ environ représentent des taxes indirectes. Cela, avant que je réalise un cent de profit. Pendant quatre années de suite, vers la fin des années 70 et au début des années 80, je n'ai pas réalisé de profits sur ma ferme. J'ai versé 70,000\$ chaque année en taxes indirectes.

En grande partie, cette perte a été subie à cause des politiques fiscales du gouvernement, les déficits élevés, les taux d'intérêt élevés qui ont vraiment exercé des pressions au début des années 80. Nous sommes d'avis que le gouvernement est en partie du moins responsable du sort de certains des agriculteurs de notre groupe d'âge. Vous avez une responsabilité, non seulement à cause de ce que je viens de dire, mais à cause de l'avenir de l'industrie.

Je le répète, si nous n'exploitons pas notre ferme, qui le fera? Qui le fera mieux que nous? Personne ne peut exploiter ma ferme mieux que moi. Personne ne peut exploiter la ferme de M. Craven mieux que lui.

Le président: Puis-je vous poser quelques questions concernant l'article 31. Est-ce que votre groupe représente des agriculteurs à temps partiel?

M. Bargen: Oui.

Le président: Il s'agit de savoir évidemment s'il y a une possibilité raisonnable de réaliser des profits en vertu de l'article 18 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Y avez-vous songé, certains exploitent peut-être des fermes sans possibilités raisonnables de réaliser des profits?

M. Bargen: En tant qu'agriculteur à temps partiel ou . . .

Le président: Oui, ou même en tant qu'agriculteurs à temps plein. Je songeais essentiellement aux agriculteurs à temps partiel.

M. Bargen: Oui. La difficulté est de savoir qui établit les critères? J'ai fait des choses sur ma ferme alors que mon père me disait que je n'avais pas de perspectives raisonnables de

[Texte]

no reasonable chance of your making money doing that. However, it did pay off. The question is: Does the taxman decide or does an independent committee decide or does the ag. rep. decide? Who decides if this thing is eventually going to make a profit if the guy is actually ...

The Chairman: I would be happy to have an agrologist or other farmers appointed to a tax court that might debate these determinations of reasonable expectation of profit, if we were to eliminate section 31.

Mr. Bargen: I think I could live with that. I would want to know who was going to be on it. I do not think you would run into a whole lot of problems once you were through the committee stage. Probably somebody who was just using that section as a dodge would more than likely back down before he got to the committee stage.

The Chairman: It was suggested to us that people are allowed to hide under section 31 because there really is not a great deal of tax involved. If you allow only \$5,000 of loss, then it is a question of what tax do you lose because of that allowance of loss. If there were a larger allowance there, perhaps people would then start looking more directly at section 18, disallowing the whole lot. There would start to be a fair amount of tax involved, as far as revenue was concerned. Therefore, they would start looking at some of these returns in a more detailed fashion. What is your reaction to that?

Mr. Craven: With regard to those areas, there was a statement in our brief that I think Mr. Bargen commented on. Let us look at the areas of tax dodges or shelters that are a danger to the revenues.

• 2200

In a lot of the cases you will find that in the scenario of, let us say, a doctor who is making \$100,000 or so, if he does not find that shelter in agriculture, he is going to find it somewhere else. That does not necessarily mean the Government of Canada has lost the tax revenue on that money. There are other avenues available besides agriculture. So in essence a lot ...

Mr. McCain: The government is familiar with most of those.

Mr. Craven: —of the time our point of view on those arguments would be that we think the government should encourage other circumstances like this to redirect some of those funds into agriculture rather than into other areas.

The Chairman: Your view, then, is to let these investors get in there, let them lose some money, because it will be in the agricultural system.

Mr. McCain: I did not make that interjection in any derogatory sense.

Mr. Craven: I can add to that. I come from an area that is severely distressed, I think I can say, in agriculture, yet there is quite a bit of other secondary wealth in the area from the oil industry. In southwestern Manitoba we have a case where young fellows are making good wages and they are fellows who have grown up on a family farm in those areas and they would

[Traduction]

profits. Cependant, cela m'a rapporté. La question se pose: est-ce au fisc, à un comité indépendant ou à un agent agricole d'en décider? Qui décide si une chose sera éventuellement rentable si l'agriculteur de fait ...

Le président: J'aimerais bien qu'un expert en agrologie ou que d'autres agriculteurs soient nommés à un tribunal traitant de fiscalité pour discuter de l'espoir raisonnable des profits, si nous supprimions l'article 31.

M. Bargen: Je pourrais l'accepter. Je voudrais savoir quand même qui en seraient les membres. Je ne pense pas que beaucoup de problèmes se posent une fois l'étape du Comité passée. Quelqu'un qui s'est probablement servi de cet article pour éviter des impôts se retirerait vraisemblablement avant d'en arriver à l'étape du comité.

Le président: On nous a laissé entendre qu'on se cache derrière l'article 31 parce qu'il n'y a pas vraiment beaucoup d'impôts en cause. Si on permet simplement une perte de 5,000\$, il faudrait savoir quel montant on perd, à cause de cette allocation pour pertes. Si l'allocation était beaucoup plus importante, il est possible qu'on regarde de beaucoup plus près l'article 18, et qu'on rejette tout l'ensemble. A ce moment-là, le montant d'imposition serait beaucoup plus élevé, pour les recettes réalisées. Par conséquent, on examinerait de beaucoup plus près certaines déclarations. Qu'en pensez-vous?

M. Craven: M. Bargen a parlé dans sa déclaration de certaines de ces questions. Voyons par exemple les abris fiscaux ou les fraudes fiscales qui présentent un danger au chapitre des recettes.

Dans bien des cas, on se rend compte qu'un médecin qui fait 100,000\$ par exemple, s'il ne trouve pas d'abri fiscal en agriculture, va le trouver ailleurs. Cela ne signifie pas nécessairement que le gouvernement du Canada perde de l'impôt sur cette somme. Il y a d'autres moyens de procéder à part l'agriculture. Par conséquent, cela revient à dire que bien des fois ...

M. McCain: Le gouvernement est au courant de la plupart de ces situations.

M. Craven: ... face à ces arguments, nous serions d'avis que le gouvernement devrait encourager d'autres cas comme celui-ci pour rediriger une partie des fonds vers l'agriculture plutôt que vers d'autres domaines.

Le président: Vous seriez donc d'avis qu'il faudrait laisser les investisseurs investir en agriculture, les laisser perdre de l'argent, étant donné que ce sera dans le système agricole.

M. McCain: Je ne voulais pas dénigrer ce domaine.

M. Craven: Je voudrais ajouter quelque chose. Je viens d'une région qui a été durement éprouvée, je crois, dans le domaine de l'agriculture, pourtant à cause de l'industrie pétrolière, on y a connu une richesse secondaire très importante. Nous avons au sud-ouest du Manitoba des jeunes qui font de très bons salaires, qui élèvent des familles sur des fermes et qui veulent

[Text]

like to get going at farming. They want to invest those funds, in the short term, back into agriculture so they can start a unit. Their future goal is not to be employed in the oil industry for the rest of their lives. Their future goal is to become full-time farmers. Yet they need an avenue to be encouraged rather than a disincentive to putting those funds into agriculture. We might as well use their money instead of direct tax dollars to prop up agriculture.

The Chairman: Of course you realize that the more losses you allow people to write off . . . those are a tax expenditure. We have been criticized by people, as you know, saying we have too many loopholes in the tax system . . .

Mr. Craven: Two things, though. I am not sure what figures are there, but surely if we can make agriculture a little healthier, you might have the potential collect a few tax dollars there. Again, a lot of those dollars are already going into other areas where the government is not collecting taxes anyway. Why not direct some of those into agriculture?

Mr. Foster: You were mentioning input costs. How much of the fuel you use is used off the farm? I am thinking about trucking and hauling, pick-ups and that sort of thing, used on the highways. Would it be 10% or 20%?

Mr. Craven: You mean non-farm use?

Mr. Foster: No, I was thinking about farm use, but not on the highways.

Mr. Craven: Not in the fields.

Mr. Foster: You do not keep figures like that?

Mr. Bargen: It may be different for these fellows, but on my farm I would say it would be closer to 40% or 50%. I haul sugar beets into Winnipeg. It is a long haul. I use a lot of fuel in the sugar beet season. Then hauling grain all over the country, as opposed to just marketing it at the nearest elevator, if I can do a little aggressive marketing . . .

Mr. Foster: Is that typical, or are you a special case?

Mr. Bargen: That is probably not average.

What do you think is your average?

Mr. Maguire: It depends. If you are talking about using fuel, as Don has indicated, for marketing grain and that sort of thing, or personal use—there is very little of it that is not used in one way, shape, or form for agricultural business.

Mr. Foster: I have been trying since last November to get the cost to the agricultural community. The Minister is very quick to tell us that the agriculture community is saving \$100 million with the excise tax being removed, and of course the Petroleum Compensation Charge also can be applied for so

[Translation]

continuer à exploiter leur ferme. Ils veulent investir ces fonds, à court terme, dans l'agriculture afin de pouvoir construire une unité. Leur ambition n'est pas de travailler dans l'industrie pétrolière pour le reste de leurs jours. Ils veulent devenir des agriculteurs à plein temps. Pourtant, ils ont besoin d'être encouragés à investir ces fonds dans l'agriculture non pas d'y être découragés. Nous pourrions tout autant nous servir de leur argent plutôt que nous servir des impôts directs pour renflouer l'agriculture.

Le président: Vous vous rendez compte évidemment que plus vous permettez à des gens de déduire . . . Il s'agit de dépenses fiscales. Bien des gens nous ont critiqués, vous le savez, car ils prétendent que le système fiscal présente trop d'échappatoires . . .

Mr. Craven: Permettez-moi de souligner deux choses. Je ne sais pas trop quels chiffres vous avez ici, mais il est évident que si nous pouvons rendre l'agriculture un peu plus saine, on pourrait de cette façon percevoir quelques dollars d'impôt. De nouveau, je répète qu'une grande partie de ces dollars sont déjà dépensés dans d'autres secteurs où le gouvernement ne perçoit pas d'impôt de toute façon. Pourquoi ne pas en réinvestir dans l'agriculture?

Mr. Foster: Vous avez mentionné vos dépenses. Combien de votre carburant est utilisé pour la ferme? Je pensais par exemple au camionnage et au transport sur les autoroutes, aux livraisons et à d'autres choses du genre? Est-ce que ce serait 10 ou 20 p. 100?

Mr. Craven: Vous voulez parler d'utilisation non agricole?

Mr. Foster: Non, de l'utilisation agricole, et non pas sur les autoroutes.

Mr. Craven: Pas dans les champs.

Mr. Foster: Vous n'avez pas ces chiffres?

Mr. Bargen: Ce peut être différent pour ces messieurs, mais sur ma ferme je dirais qu'il s'agit d'environ 40 ou 50 p. 100. Je transporte les betteraves sucrières à Winnipeg. C'est un long voyage. Il me faut beaucoup de carburant pendant la saison des betteraves sucrières. Je transporte ensuite des céréales partout au pays, je ne vais pas simplement les mettre en marché à l'élévateur le plus proche, si je peux faire un peu de mise en marché agressive . . .

Mr. Foster: Est-ce que c'est un exemple typique ou représentez-vous un cas spécial?

Mr. Bargen: Ce n'est probablement pas la moyenne.

Quelle serait votre moyenne?

Mr. Maguire: Cela dépend. S'il s'agit d'utiliser du carburant, comme Don l'a souligné, pour mettre en marché des céréales, par exemple, ou pour utilisation personnelle—très peu de carburant n'est pas utilisé d'une façon quelconque pour une activité agricole.

Mr. Foster: J'essaie depuis novembre dernier de savoir ce qu'il en coûte à la collectivité agricole. Le ministre nous dit avec beaucoup de rapidité que la collectivité agricole économise 100 millions de dollars puisque la taxe d'accise a été supprimée, et on peut demander des frais d'indemnisation pour

[Texte]

you do not have to pay it. What I have been trying to calculate is how much of the 2.8¢ a litre that you are paying extra for fuel because of the increase in the Petroleum Compensation Charge grosses up to in hauling things to and from the farm; whether it equals \$100 million or not.

• 2205

Mr. Maguire: On my farm, I would say in the neighbourhood of about 10% or 15% in trucking, because of the amounts of diesel fuel we use on the farm. It may be a little bit more than that.

Mr. Foster: It is a highly technical question so I do not expect you to have the answer.

Mr. Maguire: Yes, I think it would be in that area on our farm.

The Chairman: Thank you very much for coming to us and giving us a very refreshing and different presentation. It was good of you to make the effort.

Mr. Bargen: Thank you.

Mr. Maguire: Thank you.

The Chairman: The committee will meet in room 253 tomorrow at 9.30 a.m. with Donald Huggett and J. E. Arbuckle from Coopers & Lybrand, followed by the Ministry of Finance.

This meeting is adjourned.

[Traduction]

le pétrole afin de ne pas avoir à le payer. Ce que j'essaie de calculer c'est combien ces 2,8 c. du litre que vous devez payer en surplus pour le carburant, à cause de l'augmentation des frais d'indemnisation du pétrole, représentent pour le transport en provenance et à destination de la ferme, est-ce que les sommes s'élèvent ou non à 100 millions de dollars.

M. Maguire: Je dirais que sur ma ferme, cela représente environ 10 ou 15 p. 100 pour le camionnage, à cause des volumes de carburant diesel que nous y utilisons. Ce serait peut-être un peu plus que cela.

M. Foster: La question est très technique, je ne m'attends donc pas à une réponse.

M. Maguire: Oui, ce serait cela environ sur notre ferme.

Le président: Je vous remercie beaucoup d'être venus nous faire cet exposé très différent et très nouveau. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir fait cet effort.

M. Bargen: Merci.

M. Maguire: Merci.

Le président: Le Comité reprendra ses travaux demain à 9h30, à la pièce 253. Nous accueillerons MM. Donald Huggett et J. E. Arbuckle de Coopers et Lybrand, et ensuite le ministre des Finances.

La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-15"

MFBA

manitoba farm business association
Box 1525 Carman, Manitoba ROG OJO 745-6659

PRESENTATION TO THE:

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE
AND ECONOMIC AFFAIRS

by the: MANITOBA FARM BUSINESS ASSOCIATION

LARRY MAGUIRE
IAN CRAVEN
DON BARGEN

OTTAWA, CANADA

MARCH 20, 1985

MFBA

manitoba farm business association
Box 1525 Carman, Manitoba ROG OJO 745-6659

March 20, 1985

TAX ISSUES IN AGRICULTURE

As directors of the MANITOBA FARM BUSINESS ASSOCIATION we are pleased to have the opportunity to express our views of present financial problems in Agriculture to the parliamentary standing committee on finance, trade and economic affairs. We will address the three issues of the discussion paper "Tax Issues In Agriculture"--Section 31 provisions of the Income Tax Act; capital gains, and Agri-bonds. As well, we will mention other issues which our association believes are pertinent to providing farmers today with a better net from their business. First, I would like to briefly outline some of the objectives of the M.F.B.A. The association was formed in 1958 by a group of farmers from the Carman area in conjunction with a University of Manitoba program which was instigated to better familiarize farmers with sound record keeping principles and better economic practices in their operations. With the changes in agriculture through the seventies, many operations turned to the use of accountants in order to supplement off-farm labour requirements, as well as, to aid in understanding the implications of the constant flow of regulatory changes being implemented in our industry. These circumstances led our association, to our position today of being involved in lobbying the concerns that our members feel are affecting them economically. Our membership is comprised primarily of grain farmers throughout the province. We take the approach that farming, as our name implies, is a business and should be treated as such. This is to say that in the past it may have been depicted as "a good way of life", but in order to stay viable in today's world of change, agriculture as other businesses must be based on sound economics.

In the area of Section 31 concerning part time farmers. We realize this concerns two distinctly different situations. One scenario being the individual who never intends to be a full time farmer and wishes to abuse his farming status simply as a means to defer or reduce taxes on his income from other than farm sources; and the second scenario being the individual who is trying to start farming or support his farm with off farm income until such time that he can become a full time farmer. It is our view that the present restrictions on the losses that can be written off provide an unnecessary disincentive to the second scenario. As another tool in farm financing every effort should be applied to encourage this type of individual to establish his business and invest in agriculture. We realize that the true hobby farmer does not need to be supplied with infinite write-offs, but lets get some perspective on our priorities.

We would rather have that bonafide farmer be allowed every effort to establish himself, even possibly at the slight risk of some abuse of the system.

Concerns of lost tax revenue from these unbonafide claims is not totally justified. We do not believe that this is the only avenue for shelters available and in many cases if someone cannot reduce their payable tax in this manner they will do so by some other means. So in essence these are only funds redirected into agriculture.

If limitations need to be in place, however, then lets make them realistic. The \$5,000.00 restriction has very little impact to encourage a farmer to continue to earn an off farm income and invest it in agriculture.

A more realistic level such as \$25,000.00 combined with indexing would provide a meaningful incentive and prevent it from becoming obsolete. This would still provide a limiting factor to prevent unnecessary deductions.

The second issue which we wish to address is the concern with capital gains. Since 1971 there have been many changes to provisions of the capital gains program. The latest amendment allows a farmer to contribute \$10,000.00/yr. of farming eligibility to an R.R.S.P. to a \$120,000.00 maximum.

One of the problems of this provision is the inaccessability of the funds to either of the two sectors of farmers making the sale. On one hand the provision benefits retiring farmers who will justifiably use these funds for their future retirement requirements. The problem arises when a farmer who is forced to sell his farm assets to cover present debts, finds himself in a position of not having the funds available, after the land sale to purchase an R.R.S.P.

Now he is faced with paying the capital gains. We believe that a move towards the governments election promise of removal of capital gains tax is a positive move.

However, much of the capital gains that has accrued in past years was due to inflation and not a productivity increase in the land. Because of this factor, we recommend that an indexed ceiling of \$400,000.00 be legislated to replace previous programs. This provision has many benefits.

It is simple to address once eligibility is derived. It provides a retiring farmer with the self administered retirement fund which he has worked to achieve. And thirdly, it would provide a farmer in financial difficulties with a better opportunity to sell enough assets to either remain viable or pay out existing debts and allow for retraining.

On the subject of agribonds:

We do not question that the need for special assistance does exist in parts of the farm sector. We do agree that the most effective use of limited government resources will dictate a tight well administered program. It appears as though this is not likely to happen with an "agribond" program as has been proposed. A government administered intent reduction program through Farm

Credit Corporation or an extension & expansion of the Small Business Development Bond program would be more effective. While some provinces do have special programs for "beginning" farmers, these provisions usually overlook the very hard hit group that began farming & started expanding in the middle to late 1970's. They no longer qualify as beginning farmers and have not had times or economic circumstances to build a sufficient equity base.

A program of reduced and guaranteed interest rates for this group would be a very good short term measure. The loss of eligibility for income deduction of payments on such loans would limit the attractiveness of the program to those farmers who need it most. This should eliminate the need for strict eligibility criteria, which has been a major shortfall with previous programs. A simple criteria for eligibility could be a farmer with a net farming loss over the past few years, and who is currently or would otherwise be forced into default of loan payments. A \$500,000.00 ceiling is realistic and a twenty-five term with interest reduced for the first five years would seem appropriate at this time. Proceeds should be eligible to be applied against any existing farm debt. This could be administered through either a "distress" bond or Farm Credit Corp. loan, of course normal criteria for likelihood of payback would apply to any application.

However, as mentioned earlier, the M.F.B.A. believes that there are other areas which could be beneficial to farmers in the future. The major crisis is in the area of our productive risk-taking, younger farmers. In the short term, a much needed infusion of cash to farmers will come from the change in the Western Grain Stabilization Plan which allows for an interim payment. In order to lessen the severity of the present crisis, this stabilization payment should be made as large and as soon as possible.

A resolution, passed at the M.F.B.A. annual meeting in January, calling for the issuance of an interim payment prior to planting for Durum and hard Red spring wheats would contribute greatly to the viability of many farm businesses. A greater than average proportion of the 1984 wheat crop has been delivered and sold for this time of year. An interim payment is quite justifiable according to C.W.B. export offers. Basically, these payments are farmers own funds and would be of minimum cost to government.

We would also like to strongly urge an in-depth review of some programs with longer term benefits to agriculture, and all of Canada. Research funding has been falling behind over the past decade. It is an area with a longer delay in payback than some of those previously mentioned, but nevertheless, it is critical that Canadian agriculture keep pace with a very competitive world marketplace. Guaranteed and indexed levels of government research funding and a commodity research checkoff are needed immediately. We believe that relaxed regulations with respect to varietal licencing, chemical registrations, wheat board jurisdictions, etc. would also increase the viability of Western Canadian Agriculture without burdening the federal treasury. Some recent progress on the semi dwarf wheat issue in Western Canada is a small step in the right direction.

Responsible changes to the method of payment of the crop benefit would also remove some serious economic distortions that have been created.

Much further discussion and consultation with all segments of the industry will be required to achieve the best possible solutions. We are proud to be part of the moving force in agriculture today, and by working together we can ensure that Canada will remain one of the major food producers of the world.

APPENDICE «FNCE-15»

(TRADUCTION)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE
ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUESpar la: MANITOBA FARM BUSINESS ASSOCIATIONLARRY MAGUIRE
IAN CRAVEN
DON BARGEN

OTTAWA, CANADA

LE 20 MARS 1985

Le 20 mars 1985

QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE

En notre qualité de directeurs de la MANITOBA FARM BUSINESS ASSOCIATION, nous sommes heureux de pouvoir exprimer au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques notre opinion sur les problèmes qu'éprouvent actuellement les agriculteurs. Nous aborderons les trois questions soulevées dans le document d'étude intitulé «Questions fiscales dans l'agriculture», à savoir les dispositions de l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu, les gains en capital et les agro-obligations. Nous soulignerons également d'autres moyens que notre Association estime pertinents pour assurer aux agriculteurs d'aujourd'hui un meilleur revenu net de leur entreprise. D'abord, j'aimerais énoncer brièvement certains des objectifs de la M.F.B.A.. L'Association a été créée en 1958 par un groupe d'agriculteurs de la région de Carman de concert avec les responsables de l'application d'un programme de l'Université du Manitoba visant à sensibiliser davantage les agriculteurs aux principes d'une saine gestion et à une meilleure rationalisation de leur entreprise. Les transformations qu'a subies l'agriculture au cours des années 70 ont forcément nombre d'exploitants agricoles à recourir aux services de comptables pour régler des questions qui n'ont pas trait à l'agriculture et les aider à comprendre les répercussions des règlements sans cesse nouveaux appliqués à notre industrie. Devant cet état de fait, notre Association a adopté la position qu'elle soutient aujourd'hui, à savoir défendre les intérêts de nos membres sur le plan économique. Notre organisme se compose principalement de céréaliculteurs répartis dans toute la province. Nous estimons que l'agriculture, comme le laisse entendre notre appellation, est une entreprise qui devrait être considérée comme telle. Même si l'on a déjà dit que l'agriculture est «un bon mode de vie», pour demeurer rentable dans le monde d'aujourd'hui, ce secteur, à l'instar des autres entreprises, doit reposer sur de solides bases financières.

En ce qui a trait à l'article 31 concernant les agriculteurs à temps partiel, nous constatons que nous sommes en présence de deux cas tout à fait différents. Dans le premier cas, la personne n'a aucunement l'intention de s'adonner à l'agriculture à plein temps et souhaite profiter de sa situation pour simplement reporter ou diminuer les impôts sur ses revenus autres qu'agricoles; dans le deuxième cas, la personne commence à exploiter une entreprise agricole ou essaie de consolider son exploitation avec des revenus autres que des revenus agricoles tant qu'elle n'exploitera pas sa ferme à temps plein. Nous estimons que les restrictions actuelles aux pertes qui peuvent être déduites découragent inutilement ces dernières. Entre autres outils de développement, tous les efforts devraient être déployés pour encourager ce type de particulier à établir son entreprise et à investir dans l'agriculture. Nous croyons que le véritable agriculteur à temps partiel n'a pas besoin de profiter de ces nombreuses déductions, mais voyons plutôt quelles sont nos priorités en la matière.

Nous préférons que le véritable agriculteur ait droit à toutes les déductions possibles pour lui permettre d'établir son exploitation même, au risque, bien mince, d'abuser du système.

Quant aux préoccupations concernant les pertes de recettes fiscales que feraient subir au gouvernement ces agriculteurs amateurs, nous croyons qu'elles ne sont pas totalement justifiées. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse là du seul abri fiscal disponible et que, souventes fois, si un particulier ne peut réduire son impôt de cette façon, il utilisera d'autres moyens. Donc, essentiellement, il ne s'agit ici que de fonds réinjectés dans l'agriculture.

S'il s'avère nécessaire de fixer des limites, cependant, qu'elles soient réalistes. La restriction de 5 000 \$ encourage très peu un agriculteur à continuer de tirer un revenu indépendant de sa ferme et à investir dans l'agriculture.

Une restriction de 25 000 \$ jumelée à l'indexation serait plus réaliste et s'avérerait un stimulant véritable qui ne risquerait pas de tomber en désuétudes. Elle empêcherait toujours l'agriculteur de réclamer des déductions inutiles.

Deuxièmement, nous aimerais aborder la question des gains en capital. Depuis 1971, de nombreux changements ont été apportés à cette disposition. La dernière modification permet à un agriculteur de verser 10 000 \$ par an de revenu agricole à un régime enregistré d'épargne-retraite, jusqu'à concurrence de 120 000 \$.

L'un des problèmes que pose cette disposition est l'inaccessibilité aux fonds par l'un ou l'autre des agriculteurs parties à la transaction. D'une part, la disposition profite aux agriculteurs qui se mettent à la retraite et qui, à bon escient, vont utiliser ces fonds pour leurs besoins futurs. Il y a cependant une difficulté lorsqu'un agriculteur qui est forcé de vendre sa ferme pour couvrir ses dettes n'a pas, après la vente, les fonds nécessaires pour acheter un régime enregistré d'épargne-retraite.

Il doit alors payer l'impôt sur les gains en capital. Nous croyons qu'un pas vers la réalisation de la promesse électorale du gouvernement consistant à supprimer l'impôt sur les gains en capital est un pas dans la bonne direction.

Cependant, une grande partie des gains en capital accumulés au cours des dernières années est due à l'inflation et non à une augmentation de la productivité de la terre. Cela dit, nous recommandons que le gouvernement impose par mesure législative un plafond indexé de 400 000 \$ pour remplacer les programmes précédents. Cette disposition offre de nombreux avantages.

Elle est facile à appliquer une fois qu'il est établie qui y a droit. Elle permet à un agriculteur à la retraite de profiter d'un fonds de retraite autogéré auquel il a lui-même contribué. Troisièmement, elle permet à un

agriculteur en difficultés financières de vendre plus facilement une partie de ses biens, soit pour continuer d'exploiter sa ferme, soit pour payer ses dettes et repartir à zéro.

En ce qui a trait aux agro-obligations, nous ne mettons pas en doute la nécessité d'une aide spéciale à certaines catégories d'agriculteurs. Nous reconnaissons cependant que l'utilisation efficace des ressources restreintes du gouvernement nécessitera l'adoption de mesures strictes. Mais il semble qu'il n'en soit pas ainsi avec le programme d'agro-obligations qui est proposé. Nous croyons que des compressions imposées par le gouvernement, par l'entremise de la Société du crédit agricole, ou encore des améliorations apportées au programme d'obligations pour l'expansion de la petite entreprise seraient plus efficaces. Bien que certaines provinces offrent des programmes spéciaux aux «nouveaux agriculteurs», leurs dispositions font habituellement fi du groupe le plus touché, soit les agriculteurs qui ont commencé à exploiter leur entreprise du milieu à la fin des années 70. Ces derniers ne sont plus considérés comme de nouveaux agriculteurs; il n'ont donc pas eu le temps de profiter d'un climat économique favorable pour accumuler un actif suffisant.

Une très bonne mesure à court terme pour ces agriculteurs pourrait être un programme prévoyant la réduction et la garantie des taux d'intérêt. Quant à la perte des déductions d'impôt sur le revenu de ces remboursements, elle n'attirerait que les agriculteurs qui en ont le plus besoin. Ainsi, il ne serait plus nécessaire d'établir des critères rigides d'admissibilité, disposition qui s'est avérée une grave lacune des programmes précédents. Un critère simple d'admissibilité pourrait être le suivant: un agriculteur ayant subi une perte agricole nette au cours des dernières années et qui ne peut actuellement effectuer ses remboursements, ou prévoit ne pas être en mesure de le faire. Un plafond de 500 000 \$ est réaliste et un prêt de 25 ans avec intérêt réduit pour les cinq premières années semble être le meilleur atout actuellement. Les revenus devraient pouvoir être défalqués de la dette actuelle. Ce programme pourrait prendre la forme d'une obligation de «détresse» ou d'un prêt accordé par la Société du crédit agricole; bien sûr, les conditions normales de remboursement s'appliqueraient dans le cas présent.

Cependant, comme nous l'avons signalé antérieurement, notre Association estime que d'autres mesures pourraient être bénéfiques aux agriculteurs à l'avenir. Ce sont surtout les jeunes agriculteurs prenant des risques productifs qui sont le plus touchés. A court terme, l'infusion de capitaux dont ils ont tant besoin sera un corollaire aux modifications qui seront apportées au Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest leur donnant droit à un paiement provisoire. Pour atténuer la gravité de la crise actuelle, le paiement de stabilisation devrait être le plus important possible et versé dans les meilleurs délais.

Une résolution adoptée à la réunion annuelle de l'Association en janvier, demandant le versement d'un paiement provisoire avant l'ensemencement du blé dur et du blé vitreux roux du printemps allégerait beaucoup le fardeau

financier de nombreux agriculteurs. La récolte de blé de 1984 a été livrée et vendue dans une proportion plus importante que la moyenne habituelle pour cette époque-ci de l'année. Il est donc tout à fait justifié de demander un versement provisoire, à la lumière des contrats d'exportation de la Commission canadienne du blé. Cet argent appartient en réalité aux agriculteurs et la remise de ces sommes supposerait des débours minimums pour le gouvernement.

De plus, nous aimerais insister sur une révision en profondeur de certains programmes profitant à long terme à l'agriculture et à tout le Canada. Au cours de la dernière décennie, la recherche agricole a accusé beaucoup de retard. Certes, les résultats sont plus longs à venir que ceux de certains programmes mentionnés antérieurement, mais néanmoins, il est d'une importance critique que l'agriculture canadienne suive l'évolution du marché mondial très compétitif. Le gouvernement devrait garantir et indexer immédiatement des fonds de recherche et assurer un suivi des recherches sur les produits. Nous croyons que les règlements plus souples concernant la délivrance de licence de production de catégories diverses de blé, l'enregistrement des produits chimiques, les compétences des offices du blé, etc., permettraient en outre d'accroître la viabilité de l'agriculture dans l'Ouest canadien sans pour autant imposer des charges au Trésor fédéral. Les progrès réalisés récemment en ce qui concerne le blé semi-nain dans l'Ouest sont un petit pas dans la bonne direction.

Des modifications raisonnables aux méthodes de paiement du tarif du Nid-de-Corbeau permettraient en outre de redresser certaines distorsions économiques qui ont été créées.

Des discussions plus poussées et un processus de consultation plus actif avec tous les secteurs de l'industrie seront nécessaires pour obtenir les meilleurs résultats possibles. Nous sommes fiers d'être un maillon de la chaîne agricole d'aujourd'hui et c'est en nous serrant les coudes que nous pourrons faire en sorte que le Canada demeure l'un des plus grands producteurs de produits alimentaires au monde.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the National Farmers' Union:

Wayne Easter, President;
Stuart Thiesson, Executive Secretary.

From the Manitoba Farm Business Association:

Larry Macguire, President;
Don Bargen, Director (past president);
Ian Craven, Director.

De la «National Farmers' Union»:

Wayne Easter, président;
Stuart Thiesson, secrétaire exécutif.

De la «Manitoba Farm Business Association»:

Larry Macguire, président;
Don Bargen, directeur, (président sortant);
Ian Craven, directeur.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, March 21, 1985

Chairman: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le jeudi 21 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

WITNESSES:

(See back cover)

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

**STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES**

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 21, 1985
(32)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Pat Binns, Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Fred McCain.

Other Member present: André Harvey.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer.

Witnesses: Don Huggett and J.E. Arbuckle, chartered accountants. *From the Department of Finance:* David Weyman, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch; Nick LePan, General Director, Tax Policy and Legislation Branch; Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Legislation Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March, 5, 1985, Issue No. 12*).

Don Huggett and J.E. Arbuckle each made a statement and answered questions.

At 11:30 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:45 o'clock a.m., the sitting was resumed.

David Weyman made a statement and with the other witnesses from the Department of Finance, answered questions.

The Chairman authorized that the documents dated March 21, 1985, submitted by David Weyman, relating to capital gains or losses and to agribonds, be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "FNCE-16" and "FNCE-17" respectively).

At 1:00 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 1:20 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Questioning of the witnesses from the Department of Finance was resumed.

At 1:58 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 MARS 1985
(32)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Pat Binns, Don Blenkarn, Lee Clark, Stan Schellenberger, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Fred McCain.

Autre député présent: André Harvey.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, chargé de recherche.

Témoins: Don Huggett, comptable agréé; J.E. Arbuckle, comptable agréé. *Du ministère des Finances:* David Weyman, sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt; Nick LePan, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt; Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Don Huggett et J.E. Arbuckle font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 30, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 45, le Comité reprend les travaux.

David Weyman fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins du ministère des Finances répondent aux questions.

Le président permet que le document du 21 mars 1985, soumis par David Weyman et relatif au gain en capital et à la perte de capital, figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendices «FNCE-16» et «FNCE-17» respectivement).

À 13 heures, le Comité interrompt les travaux.

À 13 h 20, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins du ministère des Finances reprend.

À 13 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, March 21, 1985

• 0941

The Chairman: Order, please.

We are recommencing our hearings on tax issues in agriculture. We have before us this morning Mr. Donald Huggett and Mr. J.E. Arbuckle representing Messrs. Coopers & Lybrand, Chartered Accountants. Mr. Huggett has been before us on a number of occasions before to advise the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs on tax issues. So I again welcome Mr. Huggett to be before us. I believe we have an arrangement to look after something toward your costs for today.

If you would like to tell us what you think, then we can perhaps have a chat.

Mr. Donald Huggett (Chartered Accountant, Coopers & Lybrand): Thank you, Mr. Chairman.

I am a national tax partner with Coopers & Lybrand. I have specialized in taxation since 1954 and have achieved some degree of prominence amongst my fellow practitioners, I guess—perhaps through my staying power rather than any particular degree of expertise.

I am also the author-editor of *Canadian Tax News*, with which some of you may be familiar. It is distributed to roughly 7,000 clients of our firm as well as 1,000 other individuals who subscribe to the publication.

I do not claim to have any expertise or experience with respect to the taxation of farmers. However, I do feel that I might be able to contribute to your deliberations because principles are being discussed and these transcend the agricultural community.

Nevertheless, I have brought with me a person who has a great deal of experience in this area. His name is Ed Arbuckle and he is a partner in charge of our Kitchener office. He is a member of our Management Committee and is the Chairman of the Government Policies Committee of the Kitchener Chamber of Commerce. More importantly, Ed is a tax man. He has specialized in taxation since 1970 and writes a column on finance for *Exchange Magazine* in Kitchener. He has lectured on taxation at the University of Guelph and has had considerable experience with the taxation of farmers.

The Kitchener office has about 75 farming clients who are involved in dairy, beef, cash crop, mixed and tobacco farming, and some of whom have very significant farm operations. He will therefore be able to contribute more knowledgeably to your deliberations than I.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 21 mars 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons nos audiences concernant les questions fiscales dans l'agriculture et nous avons invité ce matin MM. Donald Huggett et J.E. Arbuckle qui sont là pour représenter Coopers & Lybrand, comptables agréés. M. Huggett a déjà comparu à diverses reprises devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, pour nous parler de questions fiscales. J'ai donc le plaisir de souhaiter une nouvelle fois la bienvenue à M. Huggett. Je crois que nous avons prévu quelque chose en matière d'indemnisation pour aujourd'hui.

Dites-nous ce que vous en pensez, et nous pourrons régler cela.

M. Donald Huggett (comptable agréé, Coopers & Lybrand): Merci, monsieur le président.

Je suis un associé de la firme Coopers & Lybrand, chargé des questions de fiscalité nationale. Depuis 1954, je me suis spécialisé dans ce domaine et je pense avoir réussi finalement à me faire un nom dans notre milieu . . . peut-être plus en raison de mon endurance que de mes compétences à proprement parler.

Je m'occupe également de la rédaction et de la publication du *Canadian Tax News*, que certains d'entre vous connaissent peut-être. Il est diffusé à 7,000 exemplaires auprès des clients de notre firme, auxquels s'ajoutent 1,000 autres abonnés.

Je ne revendique aucune compétence particulière pour ce qui est des questions de fiscalité en milieu agricole. Toutefois, je pense peut-être pouvoir contribuer pour ma modeste part à vos réflexions, en discutant avec vous d'un certain nombre de principes qui dépassent largement le cadre étroit du secteur agricole.

Néanmoins, je suis accompagné d'une personne éminemment compétente dans ce domaine. Il s'agit d'Ed Arbuckle, qui est notre associé responsable de notre bureau de Kitchener. Il fait partie de notre comité de gestion, et est également président du Comité des politiques gouvernementales à la Chambre de commerce de Kitchener. De plus, et c'est ce qui nous intéresse ici, Ed est un fiscaliste. Il s'est spécialisé dans ce domaine depuis 1970 et a sa chronique financière dans *Exchange Magazine* de Kitchener. Il a également fait des cours sur la fiscalité à l'Université de Guelph et a une connaissance approfondie de la fiscalité en milieu agricole.

Notre bureau de Kitchener s'occupe d'environ 75 clients agriculteurs, qui se répartissent entre les secteurs laitier, bovin, ceux des cultures commerciales, de la culture du tabac et de l'agriculture mixte; dans certains cas, il s'agit d'exploitations importantes. Je pense qu'il est donc mieux placé que moi-même pour participer à vos discussions.

[Texte]

My understanding is that we are here today to deal with the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture* and that there are three specific questions to be addressed. These are the questions of losses, capital gains and agri-bonds.

For my money, the most important issue is the question of the deductibility of losses by part-time farmers. I would like therefore to dispose of the agri-bond and capital gains issues rather quickly so we can devote the bulk of our time to the question of losses.

Both Mr. Arbuckle and I agree that the idea of agri-bonds should be discarded. While there may be some good reasons for subsidizing farmers at this point of time, the introduction of a permanent mechanism for ongoing subsidization is not justifiable. Moreover, there are other segments of our economy who could lay claim to a similar program in the future.

• 0945

One of the biggest mistakes made south of the border in the United States was to allow tax-free state and local bonds. They are now trying to clamp down on abuses there, and I feel sure the policymakers fervently wish they had never introduced such a scheme. Apart from the difficult problems of trying to ensure the funds are properly directed without too much leakage, there is the question of fairness and equity. For example, why should an investor in a farm receive a tax break when an investor in another type of business does not? And would it be fair to allow an individual who invested everything in such bonds to have a tax-free income and make no contribution to the fiscal burden?

Mr. Chairman, we are sympathetic to the plight of farmers, but we are also sympathetic towards other businessmen and the unemployed. Therefore, we must state that special tax breaks for special industries ought to be avoided. We believe market forces should determine who will get the capital, that any program of subsidization should be capable of being used by any and all sectors of the economy.

If the concept of agri-bonds were adopted, it would not be long before the provinces, municipal governments, fishermen, loggers, and every other business in the country clamoured for similar treatment. It would be a dangerous precedent and one which we could not support.

On the question of capital gains, we are again in agreement. We can find no justification or rationale for exempting farm gains from tax. A farm is a business and farmers should be subject to the same rules as all other entrepreneurs. An exemption would not only drive up the price of farm land, but it might attract a large number of people who should not be in the farming business.

The existing provisions for the deferral of gains on family farm rollovers are quite generous, and we see no need for any

[Traduction]

Si je ne me trompe, nous avons été invités aujourd'hui pour vous parler du document d'étude intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*, et notamment par rapport à trois têtes de chapitre particulières, à savoir les pertes agricoles, les gains en capital et les agro-obligations.

En ce qui me concerne, la question la plus importante est celle des pertes que les agriculteurs à temps partiel sont autorisés à déduire. Je vais donc d'abord me débarrasser de la question des agro-obligations et des gains en capital, pour ensuite réservé l'essentiel de notre temps à celle des pertes.

M. Arbuckle et moi-même sommes opposés à cette idée d'agro-obligations. Il est sans doute tout à fait raisonnable de vouloir subventionner les agriculteurs en ce moment, mais cela ne justifie en aucun cas que l'on adopte, à titre définitif, un régime de subventions permanentes. D'autres secteurs de notre économie pourraient alors, à très juste titre, demander qu'on leur fasse bénéficier de mesures aussi généreuses.

Une des erreurs les plus fondamentales commises aux États-Unis a été précisément d'autoriser, au niveau national et local, cette émission d'obligations non imposables. Étant donné les abus auxquels cette mesure a donné lieu, je suis certain que les responsables politiques s'en mordent les doigts. Tout à fait en dehors de la question des pertes encourues en chemin, celle de la justice continue à se poser. Pourquoi en effet faire profiter l'investisseur en milieu agricole d'un dégrèvement fiscal qui n'est pas accordé à n'importe lequel de ses homologues de n'importe quel autre secteur? Est-il juste de permettre à ceux qui investissent ainsi d'avoir un revenu libre de tout impôt, donc de ne pas partager le fardeau fiscal avec les autres?

Monsieur le président, nous comprenons très bien la situation des agriculteurs, mais nous sommes également sensibles à celle des hommes d'affaires et des chômeurs. Ce principe des dégrèvements fiscaux accordés tout spécialement à certains secteurs nous semble tout à fait à éviter. C'est aux forces du marché, à notre avis, de décider où l'investisseur place ses capitaux, et tout programme de subventions devrait pouvoir bénéficier à n'importe quel secteur de l'économie.

Si cette idée d'agro-obligations devait être mise en application, les provinces, les municipalités, les pêcheurs, les exploitants forestiers et bien d'autres secteurs de notre économie revendiqueraient le bénéfice d'un traitement semblable. Une telle mesure deviendrait un précédent dangereux et nous ne pouvons que nous y opposer.

Sur la question des gains en capital, nous sommes également, mon associé et moi-même, d'accord. Nous pensons en fait que rien ne justifie que l'on dispense la plus-value agricole de l'impôt correspondant. Nous pensons que l'agriculteur devrait être traité, là encore, sur un pied d'égalité avec les autres entrepreneurs. Non seulement une telle exception ferait monter le prix de la terre, mais elle risquerait d'attirer dans l'agriculture un nombre considérable de gens qui n'ont, en fait, rien à y faire.

Les dispositions en vigueur sur le report de ces gains en cas d'héritage sont déjà très généreuses, et nous ne voyons pas du

[Text]

further special tax breaks, except that the measure of the gain should be adjusted for inflation. However, our view is that all capital property should be adjusted for inflation, not just farm land. We would urge you to look for a mechanism, such as the Index Security Investment Plan, that is presently in the act. This could be applied to most if not all capital properties, rather than just Canadian stock.

Also, the ability of a farmer to roll his capital gains into an RRSP, under the existing provision and those proposed in the pension reform paper, does not in our mind constitute a special break, since the gain may be categorized as being earned income. Instead of being received on an annual basis, this is received in a lump sum at the time of retirement.

But we do not think it would be fair to other taxpayers in Canada to provide a capital gains exemption for farmers. Moreover, the economic consequences and shifts would be horrendous.

Mr. Chairman, we now come to the question of the deductibility of losses by part-time farmers. I am going to let Ed Arbuckle deal with this particular problem, because he is much more knowledgeable than I. Before I give Mr. Arbuckle the chair, let me just outline a couple of my own personal convictions which are:

1. We need to separate part-timers or hobbyists, not only in farming but in many other vocations as well. We have similar problems with artists and the like.

2. Since the issue arises only when losses are being incurred, it is ridiculous to base any criteria upon income, since in this context the term income has a positive connotation.

I have used an example of a farmer who has a wage income of, let us say, \$17,000 and a farm loss of \$1,000. What is his chief source of income? You say, well, it must be wages, because it is much bigger than the farm loss. I say, okay, but if he has a farm loss of \$50,000 . . . Oh, his chief source of income is farming, because he has a loss, but he does not have an income from it. So the measure they use in section 31 is ridiculous. I would urge you use some other criteria to distinguish between the part-time and the full-time farmer.

• 0950

My third point is this. If you can find a way to separate the bona fide entrepreneur from the hobbyist, then it might be more appropriate to defer the deduction of specific expenses—improvements, certain carrying costs, depreciation allowances—rather than denying the loss altogether.

[Translation]

tout la nécessité de dégrèvements spéciaux, si ce n'est que la plus-value devrait être indexée sur l'inflation. Une telle mesure devrait d'ailleurs s'appliquer à tout actif immobilier, quel que soit le secteur considéré, et non pas seulement à la propriété foncière agricole. Voilà pourquoi nous vous demandons instamment de réfléchir à l'application générale d'un régime semblable à celui des placements en titres indexés prévus par la loi. Cette mesure pourrait alors s'appliquer à n'importe quel capital, et non pas seulement au titre de placements canadiens.

Par ailleurs, cette possibilité qu'a l'agriculteur de placer ses gains en capital dans un REER—selon les dispositions en vigueur et comme le proposait le document sur la réforme des pensions, ne constitue pas à notre avis un avantage fiscal spécial, puisque ces gains pourraient être comptabilisés comme revenu. Au lieu d'une rente annuelle, il s'agit ici d'un versement forfaitaire au moment de la retraite.

Mais nous ne pensons pas qu'il soit juste, à l'égard des autres contribuables du Canada, de faire bénéficier les agriculteurs d'une exemption en matière de gains en capital. De plus les conséquences économiques et les effets de distorsion qui en résulteraient seraient tout à fait catastrophiques.

Monsieur le président, nous en arrivons maintenant à la question des pertes que les agriculteurs à temps partiel peuvent déduire. Ed Arbuckle connaît mieux ce problème que moi, je vais donc lui passer la parole. Avant de le faire, toutefois, permettez-moi de vous résumer certaines de mes convictions:

1. Il convient d'établir une distinction bien claire entre les activités à temps partiel et les activités de loisir, non seulement dans l'agriculture mais dans tous les secteurs de notre activité. Nous connaissons ce problème dans le domaine des arts.

2. Cette question toutefois ne se pose que lorsqu'il y a des pertes, et il est tout à fait ridicule de vouloir tenir compte d'un quelconque revenu, puisque dans ce cas le terme de revenu représente quelque chose de positif.

J'ai cité l'exemple d'un agriculteur qui aurait un revenu salarial de 17,000\$, et une perte agricole de 1,000\$. Quelle est sa source principale de revenu? D'après vous c'est son salaire, puisqu'il est beaucoup plus important que la perte agricole. Très bien; mais si ces pertes se montent à 50,000\$. . . Subitement la source principale de revenu est l'agriculture, à cause de l'importance de la perte, tandis qu'il ne retire aucun revenu de son exploitation. Cette disposition de l'article 31 est parfaitement grotesque. Je vous demande donc de réfléchir à d'autres critères qui permettraient de distinguer les agriculteurs du dimanche de ceux qui exercent à temps partiel.

Troisièmement, si vous arrivez à faire la différence entre l'entrepreneur authentique et l'amateur, il serait alors plus juste d'autoriser le report de certaines déductions—pour améliorations, frais de trésorerie, provision pour amortissement—plutôt que d'interdire purement et simplement la déduction des pertes.

[Texte]

I may be stealing some of Ed's thunder, so I will turn it over to him, if I may, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Arbuckle.

M. J. E. Arbuckle (Chartered Accountant, Coopers & Lybrand): Mr. Chairman, members of the committee, Don Huggett has already introduced me and given you some of my background, so nothing further need be said in that regard.

I am sure that the committee's deliberations here today, with respect to taxation of farming, will be watched with great interest in the agricultural community; and I think you have already had a bit of that flavour.

The discussion paper principally addresses the issue of capital gains, hobby farm losses, and agri-bonds. As Don has indicated, the hobby farm or section 31 issue is probably the most controversial, and the one you may wish to spend the most time on.

The first part of the discussion paper is a statistical review of farm populations, farm incomes, and tax rates for farmers. While the statistics in this part of the paper may be mathematically correct, I share some of the concerns in the farm community that some of the statistics draw conclusions that may not be perfectly valid.

I think the statistics are interesting background and provide some focus on the problems, but should not be used to draw irrefutable conclusions. For example, page 8 of the report indicates that data for full-time farmers and business proprietors shown in the paper do not include incorporated farms and other businesses. Several tables contain such statistics.

Farmers traditionally file as unincorporated proprietorships and partnerships, whereas most of the small business community file on an incorporated basis. Certainly most if not all capital-intensive industries, with the exception of farmers, are incorporated. Therefore, any statistical information comparing income of farmers with other non-incorporated industries is probably difficult and possibly meaningless.

In addition, anyone filing income tax returns as a proprietor or a partner will not show salaries for management and owners; therefore such statements, by and large, are unrepresentative of the real economics of farming. You are probably aware that there is a vast difference in the business practices of the various types of farming—beef farming, cash, dairy, and so on. Therefore, I think general statistics that cover it with a broad brush are somewhat dangerous.

I cannot resist expressing my feelings on the inferences made in the paper that the rate of return in farming is significantly higher than in other businesses, given the high appreciation in land and buildings. This was true during the

[Traduction]

Mais je crois que je suis en train d'empêter sur le domaine de Ed, je vais donc lui passer la parole, si vous le permettez, monsieur le président.

Le président: Monsieur Arbuckle.

M. J. E. Arbuckle (comptable agréé, Coopers & Lybrand): Monsieur le président, honorables membres du Comité, Don Huggett m'a déjà présenté et je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insister sur mes antécédents.

Je suis sûr que les audiences du Comité seront suivies avec le plus grand intérêt par toute la communauté agricole; je crois que vous en avez d'ailleurs eu quelques échos.

Le document d'étude discute essentiellement des gains en capital, des pertes des agriculteurs amateurs, et des agro-obligations. Comme Don l'a indiqué, l'agriculture à des fins de loisir, c'est-à-dire l'article 31, est ce qui vous pose le plus de difficultés, et c'est là-dessus que vous désirez peut-être également passer le plus de temps.

Dans la première partie du document d'étude, on fait une étude statistique de la population agricole, des revenus agricoles, et des impôts de ce secteur. Ces statistiques sont du point de vue mathématique irréprochables mais je n'en partage pas moins certains des doutes des milieux agricoles quant aux conclusions qui en sont tirées.

Je sais que le matériel statistique est toujours un élément d'information utile, je pense toutefois qu'il doit être interprété avec la plus grande circonspection. Ainsi, à la page 8, il est noté que les données relatives aux agriculteurs à temps plein de même qu'aux entrepreneurs individuels ne comprennent pas le revenu tiré des exploitations agricoles ou autres entreprises constituées en sociétés. Or, il ne manque pas de tableaux indiquant ces chiffres.

Traditionnellement, en effet, et aux fins de l'impôt, les exploitations agricoles ne sont pas constituées en sociétés, alors que la plupart des petites entreprises le sont. On peut même dire que la plupart des entreprises de capital, à l'exception des exploitations agricoles, sont des sociétés. Toute information statistique établissant une comparaison entre les exploitants agricoles et les autres entrepreneurs qui ne sont pas constitués en sociétés est donc extrêmement délicate, sinon dépourvue de sens.

De plus, la feuille d'impôt d'un entrepreneur individuel ou d'un associé n'indique pas le salaire de la direction ni des copropriétaires; il n'est donc pas possible d'utiliser ces chiffres si l'on veut se faire une idée réelle de l'économie agricole. Vous savez par ailleurs que les divers secteurs agricoles suivent des pratiques commerciales extrêmement différentes, selon qu'il s'agit de l'élevage des bovins, des cultures commerciales, du secteur laitier, etc. Je pense donc qu'il est extrêmement dangereux de tirer des conclusions de ces statistiques très générales.

Je ne puis m'empêcher non plus de vous dire ce que je pense des conclusions du document d'étude sur la question des recettes agricoles; d'après celui-ci, et grâce à la plus-value de la terre et des bâtiments, le rapport de l'investissement en

[Text]

1970s, and any farmer who was able to sell his farm at that time would indeed be fortunate. However, as the tables indicate, this trend is now reversed, and the appreciation in land and buildings is negative. The point is that few farmers enjoy this part of the so-called rate of return because they passed their farms on to the next generation. Anyone who purchased a farm in the late 1970s may well be among the list of those who have lost their farms in the 1980s.

The section of the paper dealing with business failures indicates that farmers cannot be petitioned into bankruptcy. I would point out that most farmers have not gone out of business under the Bankruptcy Act but have lost their farms because of foreclosures on their mortgages, which is not under the Bankruptcy Act.

The last part of section 1 of the paper contains a chart of tax provisions affecting farmers. A quick glance at the list would lead one to conclude that farmers are among the favoured few. However, most of the special provisions are appropriate, I would maintain, given the economics of farming; some are provisions allowing farmers to transfer their farms to the next generation without income tax. In view of the fact that farming is a very capital intensive industry, that the margins of profits are narrow and that the risks are high, I would suggest these are not unwarranted provisions.

• 095

While some people may look on farming as a tax shelter, my personal view is that it is not. A colleague said to me recently that no one throws money on the ground and ploughs it under. In any event, farming is a defined term in the Income Tax Act. Anyone acquiring property for speculation and then renting it out could be precluded from deducting interest and municipal taxes because of other provisions contained in the Income Tax Act.

I have heard many suggestions with respect to the provision contained in subsection 31(1) of the Income Tax Act. The consultation paper gives many reasons why section 31 should be retained; the arguments are that Canada needs this section to fight undue tax avoidance. I do not agree with this conclusion.

Section 31, as it now stands, will allow Revenue Canada to restrict the losses of farmers who have off-farm income in virtually every case, except where farming may be expected to provide the bulk of income for a taxpayer and the centre of his work routine. Surely, this should not be the issue. I do not believe that such onerous criteria make sufficient allowances for the farmer who must supplement his income by other means or even for the farmer with significant sources of non-farm income who chooses to farm on a legitimate basis. Furthermore, section 31 is still not well understood and the present wording of the section gives Revenue Canada far too much latitude.

[Translation]

secteur agricole est infiniment plus élevé que partout ailleurs. Cela était vrai dans les années 1970, et les fermiers qui ont pu vendre à cette époque ont eu de la chance. Toutefois, comme les tableaux le montrent bien, la tendance s'est inversée, et la terre—avec les bâtiments—perdent en valeur. Il faut également ajouter que très peu de fermiers ont pu bénéficier de cette valorisation, puisqu'ils ont légué leurs fermes à leurs héritiers. Parmi ceux qui ont été obligés de quitter la terre dans les années 1980, il y a sans doute beaucoup d'acheteurs d'exploitations agricoles des années 1970.

Le document d'étude indique également que les agriculteurs ne peuvent être mis en faillite. Je ferai tout de même remarquer que la plupart des fermiers qui ont été obligés de quitter la terre, l'ont été non pas en application de la Loi sur la faillite, mais tout simplement à la suite de saisies parce qu'ils ne pouvaient pas payer leurs hypothèques; cela effectivement ne relève pas de la Loi sur la faillite.

A la fin de la première partie du document d'étude, on trouve un tableau récapitulatif des dispositions fiscales visant les agriculteurs. À première vue il semblerait que ceux-ci fassent partie des plus privilégiés. Je pense, quant à moi, que les conditions de l'économie agricole justifient tout à fait ces dispositions spéciales; certaines d'entre elles ne font que permettre aux agriculteurs de passer leurs exploitations à la génération suivante, sans payer d'impôt sur le revenu. Or, si l'on tient compte de ce que l'agriculture est une industrie de capital, que les marges de profit sont maigres et que les risques sont élevés, ces dispositions ne sont pas trop généreuses.

Certains croient sans doute que l'on peut investir dans l'agriculture pour échapper à l'impôt; ce n'est pas ce que je pense. Comme le disait récemment un collègue, personne ne place son argent à perte. En tout cas, l'agriculture a un statut bien défini dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Il y a des dispositions de cette loi qui interdisent que l'on déduise l'intérêt et les taxes municipales, si l'on a acheté en vue de spéculer et que l'on loue l'exploitation en question.

J'ai entendu beaucoup de réflexions et de propositions concernant le paragraphe (1) de l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le document d'étude fait toute une liste de raisons pour lesquelles l'article 31 devrait être maintenu; et notamment que le Canada a besoin de cet article pour lutter contre l'évasion fiscale. Je ne suis pas d'accord avec cette conclusion.

L'article 31, tel quel, ne fait que permettre à Revenu Canada de limiter les pertes déductibles des agriculteurs qui ont un revenu extra-agricole, sauf lorsque l'exploitation agricole pourrait devenir leur principale activité et leur principale source de revenus. Ce principe de discrimination ne me semble pas justifié, et il ne me semble pas tenir suffisamment compte du cas des agriculteurs qui ont besoin d'un complément de revenu, ou même de ceux qui ont des revenus extra-agricoles très importants mais qui choisissent de continuer à pratiquer l'agriculture, et ce pour des raisons tout à fait défendables. De plus, l'article 31 continue à être mal

[Texte]

Perhaps the most challenging indictment of section 31 is contained in the decision of *Graham vs. The Queen*, a 1983 tax case in which Cattanach said, with respect to a statement by Mr. Justice Dickson in the *Moldowan* case:

At the outset of his reasons for judgment, Mr. Justice Dickson said that central to the appeal before the Supreme Court of Canada was the construction of subsection 31(1) of the Income Tax Act and awkwardly an intractable section and the source of much debate. It was submitted before the Court that the section is meaningless and incomprehensible and therefore should not be applied to the detriment of a taxpayer. Mr. Justice Dickson did not accede to that submission for to do so would be in effect to write the section out of the Statute. Accordingly he made a valiant effort to make sense out of language where no sense existed.

I am sure you have many questions regarding section 31, and therefore I will not go further into the details of the issues in the paper, except to give you my thoughts on how Section 31 should be changed.

In my view, section 31 should be abolished. The section provides far too much power to the revenue authorities to disallow farm losses that should be deductible. In addition, significant guidelines have been developed in tax cases in recent years to indicate whether a farmer has a reasonable expectation of profit. This is a test which every business must pass in order to deduct business losses. If the government, in conjunction with the farm community, can develop guidelines—through an interpretation bulletin or regulations to the Income Tax Act—as to what constitutes reasonable expectation of profit from farming, then I think the issue has been adequately dealt with. If section 31 is abolished, the chief source of income test will end but the reasonable expectation of profit test will not, because it is under a different provision of the Income Tax Act.

You may know that this was the same type of solution reached by the federal government and members of the arts community. A list of criteria acceptable to the government and to artists and writers as to what constitutes reasonable expectation of profit was worked out. It is my feeling that the \$5,000 limitation in the present section is far too low, if the section is to be retained; as I indicated earlier, however, I do not think this section is a fair one.

• 1000

Farmers are allowed to file on a cash basis and that automatically distorts any statistical information which would be of use in determining what the taxpayer's chief source of income is.

[Traduction]

compris et donne trop de latitude à l'interprétation que l'on peut en donner.

La critique la plus sévère que l'on puisse faire de cet article 31 est peut-être celle qui est contenue dans l'arrêt *Graham c. la Reine*, affaire d'impôt qui remonte à 1983 et dans laquelle le juge Cattanach s'est prononcé en ces termes sur une conclusion de M. le juge Dickson dans l'arrêt *Moldowan*:

Au début des motifs du jugement, le juge Dickson a expliqué que ce pourvoi en Cour suprême du Canada portait sur l'interprétation du paragraphe 31(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu, paragraphe qui offrait d'ailleurs des résistances particulières à toute compréhension, tout en étant à l'origine de bien des discussions. L'argument présenté à la Cour était que cette disposition était dénuée de sens, illogique et de ce fait, ne devait pas être appliquée au désavantage du contribuable. M. le juge Dickson n'a pas accueilli cet argument, car cela reviendrait à abroger cet article. En conséquence, il a fait un effort tout à fait valeureux pour trouver un sens là où les mots n'en dictaient aucun.

Je suis sûr que vous avez beaucoup de questions à poser sur l'article 31, je ne vais donc pas m'attarder sur les détails du document d'étude, si ce n'est pour vous expliquer comment cet article devrait être modifié.

Je pense qu'il devrait être purement et simplement abrogé. En effet, le ministère du Revenu en tire des pouvoirs exorbitants lorsqu'il décide d'interdire la déduction de certaines pertes aux exploitants agricoles. De plus, grâce à une jurisprudence qui s'est établie ces dernières années en la matière, on dispose maintenant de directives permettant de juger si un agriculteur a effectivement une perspective raisonnable de dégager un bénéfice. C'est d'ailleurs un examen auquel doit se soumettre n'importe quel entrepreneur s'il veut déduire des pertes encourues. Il suffirait donc, dans notre cas, que le gouvernement mette au point des directives concernant spécifiquement la communauté agricole dans le cadre d'un bulletin d'interprétation ou d'un règlement d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu—and qui préciserait ce que peut être une perspective raisonnable de dégager un bénéfice agricole. En effet, si l'on se contentait d'abroger l'article 31, on garderait les dispositions concernant la perspective raisonnable de faire un bénéfice, puisque celle-ci se trouve à un autre article de la loi.

Vous savez sans doute que c'est une solution de ce genre qui a été choisie par le gouvernement fédéral et le monde des arts. Cette perspective raisonnable de dégager un bénéfice fait l'objet d'une liste de critères acceptés par les deux parties. Mais si l'on devait conserver l'article, je pense que le plafond de 5,000\$ est beaucoup trop bas; mais, je le répète, je pense que cet article, au total, est injuste.

Que les agriculteurs aient le droit de déclarer leur revenu selon la méthode de comptabilité de caisse fausse toute information statistique qui serait utilisée pour déterminer la source principale de revenu du contribuable.

[Text]

If an income test is used, it may be more appropriate to restrict farm losses based on off-farm income and not on farm income. In other words, if an individual has substantial off-farm income, it might be appropriate to restrict farm losses, but I would suggest that the off-farm income figure be significantly higher than the \$5,000, say \$25,000 to \$30,000.

Even this type of limitation is not completely satisfactory because there are probably many individuals operating legitimate farm businesses who have substantial income from other sources.

I would like to offer a solution that overcomes most of the difficulties with the suggestions that I have made previously, and that is that if farmers wish to claim farm losses against other sources of income they must calculate their income from farming on an accrual basis rather than on a cash basis. This to me seems to put a lot of sense forward for an alternative to section 31 because as it is done at present on a cash basis the income really has no meaning in a real sense. If farmers had to calculate their farm income on an accrual basis, but only for the purposes of deducting those losses against other sources of income, I think that might be a very good solution.

At this point I think I should stop and allow you time to ask questions. Please bear in mind, however, that I am a chartered accountant and tax adviser who has some experience with farm industry; I am not a farmer. Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Arbuckle. I think we will start with some questioning and then I want to ask you a number of questions as well.

Mr. Foster.

Mr. Foster: Thank you very much, Mr. Chairman.

I want to start with the questions relating to agri-bonds. You have pointed out, of course, the problem of equity and the difficulties they have had in the United States. However, we have had a system in Canada of the small business development bond and the small business bond which essentially use the same non-taxable interest procedure as is proposed with an agri-bond. What is your experience with them as an accounting firm? Have there been difficulties or problems? There are several hundreds of millions of dollars out there which I think is really assisting a lot of small businessmen and a lot of farmers.

Mr. Huggett: I guess in short I would say disaster. The small business bond program was introduced and now they have cut back on it and restricted it so it now only applies to those who are bankrupt. They might just as well be bankrupt, unfortunately, as getting more support through these small business bonds.

Mr. Foster: The government loses a lot of taxes using those instruments. In your experience, what sort of reduction in interest rate does the small businessman or the farmer get from those instruments now?

[Translation]

Au cas où l'on veut tenir compte du revenu, il serait sans doute plus juste de limiter les pertes déductibles, en fonction du revenu extra-agricole et non pas du revenu agricole. Autrement dit, lorsque le revenu extra-agricole est important, il pourrait être juste de limiter les pertes agricoles déductibles; mais dans ce cas le revenu extra-agricole devrait largement dépasser les 5,000\$, pour atteindre disons 25,000\$ à 30,000\$.

Mais même dans ce cas, la solution choisie n'est pas absolument satisfaisante, car il y a probablement de nombreux cas d'exploitants agricoles authentiques qui ont des revenus extra-agricoles importants.

Je vous proposerais donc une solution qui me semble venir à bout de la plupart des difficultés susmentionnées. Je propose que les agriculteurs qui désirent déduire certaines pertes agricoles de leur deuxième source de revenu, soient tenus de tenir une comptabilité d'exercice. La comptabilité de caisse ne permet pas véritablement d'apprécier réellement le revenu, et je pense que cette proposition répondrait au problème soulevé par l'article 31. Je pense donc qu'il serait utile que l'on impose aux agriculteurs qui veulent déduire leur perte d'une autre source de revenu, la méthode de comptabilité d'exercice.

Je vais donc m'arrêter ici, afin que vous puissiez passer à la période des questions. N'oubliez pas, toutefois, que je suis comptable agréé et conseiller fiscal ayant une certaine expérience dans le domaine agricole, mais que je ne suis pas agriculteur moi-même. Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Arbuckle. Nous allons donc commencer par quelques questions, et ensuite je vous en poserai moi-même quelques-unes.

Monsieur Foster.

Mr. Foster: Merci beaucoup, monsieur le président.

Je vais parler d'abord des agro-obligations. Vous avez fait remarquer, bien sûr, qu'il y avait là un problème d'équité, et vous faites allusion aux difficultés rencontrées aux États-Unis. Toutefois, nous avons déjà eu au Canada ce système des obligations pour l'expansion de la petite entreprise et des obligations des petites entreprises, où l'on faisait encore appel à ce système d'intérêt non imposable, comme pour l'agro-obligation proposée. J'aimerais savoir ce que, en qualité de comptable, vous en pensez? Est-ce qu'il y a eu des difficultés, des problèmes d'une nature ou d'une autre? Cela représente plusieurs centaines de millions de dollars, qui sont sans doute très utiles à beaucoup de petits entrepreneurs, et même d'agriculteurs.

Mr. Huggett: En deux mots je pense que c'est un désastre. Finalement on n'a pas arrêté d'en restreindre le domaine d'application, et ce programme des obligations des petites entreprises ne concerne plus que les cas de faillite. On aurait pu tout aussi bien abandonner ces derniers à leur sort que de les renflouer grâce à ce programme.

Mr. Foster: Ce genre de programme fait d'ailleurs perdre beaucoup de recettes fiscales. A votre avis quelle bonification des taux d'intérêt cela permet-il d'octroyer aux agriculteurs ou autres hommes d'affaires?

[Texte]

Mr. Huggett: I am not talking with any degree of knowledge here, but I would guess about a 3% reduction in the interest rate.

Mr. Foster: So if the prime rate is about 12% they are getting about 9%?

Mr. Huggett: I think that is about right . . . 8% or 9% on a 12% prime.

Mr. Foster: I see.

Mr. McCain: That is better than 16%.

Mr. Huggett: Yes, absolutely, and 12% is better than 16% too. Our experience on these things is that they came out initially and sure they help people, but at some cost to the fisc. Then they found they did not like them, because all it was doing was contributing to the bottom line of the banks. So they put in restrictions such that you could only get these small business bonds if you were on the edge of the abyss.

• 1005

I certainly do not recommend that we push people into bankruptcy, but on the other hand it seems to me not something the government ought to be doing—bailing everybody out.

Mr. Foster: Of course, when the question of small business development bonds came out, they were not just for financial distress. They were for capital investment and expansion and so on.

On the capital gains, you mentioned that you thought the \$120,000 RRSP roll-over was fairly generous. That has a window in time, though. It only applies from the period 1971 to 1983, does it not?

Mr. Hugget: That is correct.

Mr. Foster: But a farmer going into farming now or who went into farming in 1980—he does not have any of that roll-over.

Mr. Hugget: The reason it is limited to that period, so that it ends in 1983, was the pension reform proposals. I do not know where they stand at the moment, whether we are going to see any pension reform proposals this year or next or what have you, but under those proposals the farmer and everybody else would have had a lifetime accumulation of an amount that he could contribute in one lump sum in one year to an RRSP. So it was not doing the farmer in the eye to say you can only get it up to the end of 1983. It was simply that the new provisions were intended to take over at that point, and they would effectively do the same thing for the farmer.

Mr. Foster: One other point about that. With your clients, do you find it is a father-son or a joint-ownership kind of thing, so that in fact if they do sell the farm they can each claim \$240,000 worth of capital gain, the taxable portion of which can be rolled into an RRSP without being subject to tax?

Mr. Arbuckle: Really, I do not think in our office we have experienced anybody who has sold out.

[Traduction]

Mr. Huggett: Je ne connais pas vraiment ce domaine, mais je dirais à peu près 3 p. 100.

Mr. Foster: C'est-à-dire 9 p. 100 au lieu de 12, par exemple?

Mr. Huggett: Sans doute . . . 8 ou 9 p. cent, quand le taux de base est à 12 p. 100.

Mr. Foster: Je vois.

Mr. McCain: C'est quand même mieux que 16 p. 100.

Mr. Huggett: Oui, absolument, et 12 p. 100 serait déjà mieux que 16 p. 100. Nous savons que ce genre de programme aide beaucoup de gens, mais aux frais de la recette. Puis ces obligations sont tombées en disgrâce parce qu'on s'est aperçu qu'elles ne faisaient que contribuer au bénéfice des banques. On a donc commencé à en limiter la vente, et seules les petites entreprises au bord du gouffre pouvaient en bénéficier.

• 1005

Je ne suis pas en train de demander que l'on accule les gens à la faillite, mais je ne pense pas non plus que l'État doive renflouer tout le monde.

Mr. Foster: Mais au début ces obligations pour l'expansion de la petite entreprise ne concernaient pas uniquement les cas difficiles. On voulait en faire un outil d'investissement et d'expansion, etc.

A propos des gains en capital, vous avez dit qu'il était très généreux de permettre à l'agriculteur de placer 120,000\$ en REER. Mais je crois qu'il y a des délais prescrits. Il ne s'agit que d'une période allant de 1971 à 1983, n'est-ce pas?

Mr. Hugget: Oui.

Mr. Foster: Un agriculteur qui a commencé maintenant ou en 1980, n'a plus cette possibilité.

Mr. Hugget: La date limite de 1983 s'explique à partir des propositions sur la réforme des pensions. Je ne sais pas où elles en sont en ce moment, ni si nous allons en voir d'autres cette année ou l'année prochaine, mais d'après ces propositions l'agriculteur, comme quiconque, aurait le droit d'accumuler pendant toute sa vie une somme qu'il pourrait ensuite investir d'un seul coup en REER. Cette limite de 1983 n'était donc pas une mesure contre les agriculteurs en particulier. Les nouvelles dispositions devaient prendre le relais à ce moment-là, et les agriculteurs seraient concernés comme tout le monde.

Mr. Foster: Toujours à ce sujet, et dans le cas de vos clients, y a-t-il des cas d'associations père-fils ou autres, qui permettent à la vente de l'exploitation de déclarer chacun 240,000\$ de plus-value, dont la part imposable peut être investie dans un REER libre d'impôt?

Mr. Arbuckle: Je ne connais personne parmi nos clients qui ait vendu.

[Text]

Mr. Foster: The information we have received around this table is that for husband and wife it does not work, but if it is two brothers or a joint tenancy you can roll the thing. You can double it.

Mr. Arbuckle: That is correct.

Mr. Hugget: Each partner in a venture would be entitled to that roll-over, except for a husband and wife, I guess.

Mr. Foster: We questioned the Minister of Finance when he was here on whether or not he was going to proceed with increasing the \$5,500 self-employed thing to the \$15,500, as proposed in the previous budget. That makes quite a difference, because the average person going into farming today, if he had a cumulative \$15,500 indexed up in a lifetime of 25 or 30 years of farming, is going to have a tremendous roll-over there that probably is going to accommodate the average person for retirement. That proposal seems quite generous and fairly expensive to the government in taxes forgone. Do you have any thoughts about that?

Mr. Hugget: Yes, I do, because I happen to believe we ought to move in the direction of an expenditure tax, as opposed to an income tax. I would therefore be very much in favour of allowing people to contribute on a tax-deductible basis money they have saved for their retirement. I just think if we do not encourage people to save for their old age, then the state is going to have to kick in when they retire and do not have sufficient funds. As a basic principle of taxation we ought to tax people on the income they spend or consume but not tax them on what they set aside and save. Then of course in your retirement years you are drawing it down and would pay tax at that time on the income you had accumulated, so I am very much in favour of the increased limit on RRSP contributions.

• 1010

Mr. Foster: You do not agree with the concept of Tom Maxwell at the Economic Council of Canada . . . I guess he is retired now—who was making the argument in the fall that if we are going to have an economic recovery this year and in the years to come, we have to reduce the savings level and try to push more into the consumer side of the economy.

Mr. Huggett: Well, there are always two sides to every coin. Yes, immediately we would like people to spend more, I guess, to help the recovery and so on, but at what price? If people spend their money now and 15 years from now they do not have any retirement savings, that is disaster. So I guess it is sort of a question of short-term gain for long-term pain. I do not know.

[Translation]

M. Foster: D'après ce qu'on nous a dit, cela ne marche pas dans le cas du mari et de la femme, mais dans le cas de deux frères ou de deux associés, le chiffre est multiplié par 2.

M. Arbuckle: Effectivement.

M. Hugget: Chaque associé, sauf dans le cas d'un couple marié, aurait le droit à ce placement.

M. Foster: Lorsque le ministre des Finances a comparu, nous lui avons demandé s'il allait faire passer le plafond de 5,500\$ de l'entrepreneur indépendant à 15,500\$, comme cela était prévu dans l'ancien budget. Cela fait une différence énorme, et dans la plupart des cas 15,500\$ accumulés et indexés sur 25 à 30 ans d'agriculture, feront une somme importante à placer, et je pense que cela sera pour la plus grande satisfaction des personnes qui prennent leur retraite. Voilà une proposition très généreuse, qui coûte d'ailleurs cher à la recette. Est-ce que vous avez quelques idées là-dessus?

M. Hugget: Oui, étant donné qu'à mon avis l'on devrait songer davantage au dégrèvements fiscaux. C'est-à-dire que l'on devrait encourager les gens, grâce à des dégrèvements fiscaux, à économiser en vue de leur retraite. Je trouve que nous ne le faisons pas suffisamment, et c'est finalement le Trésor public qui est obligé de débourser au moment où ils veulent prendre leur retraite et qu'ils n'ont rien prévu. L'on devrait adopter pour règle d'imposer les gens sur le revenu qu'ils dépensent en consommation, et non pas sur ce qu'ils mettent de côté pour leurs économies. Et naturellement, pendant votre retraite vous allez y puiser, et à ce moment-là vous payez vos impôts sur les revenus accumulés, de sorte que oui, je suis tout à fait favorable à un relèvement du plafond des cotisations aux REER.

M. Foster: Que pensez-vous de l'avis de Tom Maxwell du Conseil économique du Canada—it a pris sa retraite, je crois—qui disait au cours de l'automne que si nous voulons vraiment avoir une relance économique cette année-ci et les années suivantes, il nous fallait réduire l'épargne et essayer d'encourager davantage la composante consommation de notre économie?

M. Huggett: Il y a toujours un revers à la médaille. Dans l'immédiat effectivement, j'aimerais que les gens dépensent davantage sans doute, ce qui encouragerait la relance, mais à quel prix? Si les gens dépensent maintenant et se retrouvent dans quinze ans sans aucune épargne-retraite, c'est la catastrophe. Il faut donc peser l'intérêt à court terme et les inconvénients à long terme. En fait, je n'en sais rien.

Le président: Monsieur Fraleigh.

The Chairman: Mr. Fraleigh.

Mr. Fraleigh: I would like to start off by saying that you have documented a whole lot of fallacies in the white paper better than they have been documented. We knew what they were, but you have actually put them down on paper, and as one member of the committee I would appreciate having a copy of each of your addresses, or your lead-in statement, and

M. Fraleigh: J'aimerais commencer en disant que vous avez beaucoup mieux réussi que le Livre blanc, à exposer toute une série de concepts erronés. Nous les connaissons fort bien, mais vous les avez mis noir sur blanc et en ce qui me concerne, j'aimerais beaucoup avoir un exemplaire de vos exposés, ou du moins du préambule, et d'ailleurs vous pourrez en profiter pour

[Texte]

you could maybe circulate one to the gentleman behind you as well.

You have outlined the problems, as you see them, pretty well and in section 31 you have given us some guidelines.

The major problem we face under section 31 is subjective decisions by Revenue, and if there is one thing the farm community would like to get away from is those subjective decisions. I am quickly becoming of the opinion that, rather than section 31 being too restrictive, it is not restrictive enough in some ways. We have a tremendous discrepancy in the number of tax filers and the number of farmers who are considered to be farmers by StatsCanada. In many cases those figures by StatsCanada, in my estimation, take as a viable farmer everybody who lives out in the country, because the criterion is so low. Yet we end up with a figure, even taking into account the difference for partnerships and dual filing, of somewhere in the neighbourhood of 100,000 extra tax filers who are claiming farm exemptions than StatsCan says there are out there. If that is the case, and those people have no right to those benefits, there has to be a tremendous leakage.

Mr. Arbuckle: My feeling is that section 31 does not stop that leakage as section 18 does, which is a test with expectation of profit.

I know the paper indicates that this is hard to get your hand on. It is not fair; we do not want people making subjective judgments. I would submit that this happens in all forms of business, and I think the farm community has to abide by the same rules as everybody else. I think if the farm community and finance get a little bit closer together, they can probably come up with some pretty good criteria. There have been a number of criteria developed through recent tax cases in the farm community which, I think, would make a lot of sense. There is a whole pile of people claiming farm loss deductions because section 31 is there, and it sort of seems to imply, well, I can get at least \$5,000. So I am not sure that section 31 is not encouraging people to become a hobby farmer, because everybody says, yes, there is a hobby farm deduction; we can get at least \$5,000. Perhaps some of them should not get anything. I do not think a farmer who has a gross income of less than \$25,000—except maybe if he is in a start-up situation or something like that—has really much hope of making any money at farming, ever.

[Traduction]

en donner un par la même occasion au monsieur qui est assis derrière vous.

Vous avez fort bien circonscrit les problèmes tels que vous les percevez et vous nous avez également donné quelques conseils à propos de l'article 31.

A ce sujet d'ailleurs, le gros problème qui se pose à nous est celui des décisions subjectives prises par Revenu Canada, et s'il y a une chose que les milieux agricoles aimeraient beaucoup voir disparaître, c'est bien celles-là. Je suis de plus en plus porté à croire qu'au lieu d'être trop limitatif, l'article 31 ne l'est pas assez à certains égards. Il y a une énorme différence entre le nombre de contribuables qui soumettent une déclaration d'impôt et le nombre d'agriculteurs considérés comme tels par Statistique Canada. Bien souvent les chiffres de Statistique Canada partent du principe, du moins c'est mon avis, que quiconque vit à la campagne est un agriculteur en bonne et due forme étant donné les critères tellement souples utilisés par cet organisme. Mais pourtant, même si l'on tient compte de la différence entre les associations et les doubles déclarations, nous finissons par arriver à un total d'environ 100,000 contribuables de plus que ce que nous dit Statistique Canada, des contribuables qui réclament dans leur déclaration d'impôt certaines exonérations à caractère agricole. Si c'est bien vrai, si ces gens n'ont pas vraiment le droit de réclamer ces exonérations, il y a un énorme coulage.

M. Arbuckle: J'ai le sentiment que l'article 31 n'empêche pas ces fuites aussi bien que l'article 18 qui introduit la notion de l'espérance raisonnable de profit.

Je sais que le document vous signale qu'il est difficile de mettre le doigt sur le problème. Ce n'est pas juste en effet, nous ne voulons pas que les gens puissent procéder par jugement subjectif. Selon moi, c'est pourtant ce qui se passe dans toutes les entreprises, dans tous les secteurs, et à mes yeux les milieux agricoles devraient être soumis aux mêmes règles que le reste du monde. Si les milieux agricoles et le ministère des Finances pouvaient se rapprocher un peu, ils pourraient sans doute arrêter des critères relativement valables. Certaines décisions fiscales récentes ont permis d'arrêter une série de critères pour le monde de l'agriculture, des critères qui à mon avis seraient parfaitement raisonnables. Il y a une foule de gens qui réclament l'exonération de pertes agricoles pour la simple raison que l'article 31 est là, et cela semble pour eux sous-entendre qu'ils peuvent déduire au moins 5,000\$. Je ne suis donc pas convaincu que l'article 31 n'encourage pas les gens à faire de l'agriculture du dimanche parce que tout le monde dit effectivement qu'il y a possibilité de déduction dans les cas comme celui-là et qu'il est toujours possible de déduire au moins 5,000\$. Peut-être certains d'entre eux ne devraient-ils pouvoir déduire qu'une partie de ce plafond. Je ne pense pas qu'un agriculteur dont le revenu brut est inférieur à 25,000\$—sauf peut-être s'il est débutant—ait vraiment l'espoir de gagner un jour de l'argent dans l'agriculture.

Certainly, I do not think it is the intention to take away cash-basis filing and the other things from the farming sector,

Il est certain que personne, je crois, n'a l'intention d'éliminer la comptabilité de caisse et toutes ces autres mesures dont

[Text]

because there is a feeling that they need it. And they probably do. However, if you are going to offset that farm loss against other sources of income, I would submit that you had better calculate your profit on a real economic basis and not on a cash basis. If you have a legitimate farm loss, then okay, use those losses against other sources of income. But you can retain the cash-basis accounting for farmers, and that gives them what they want, but if they want to offset those losses against other sources of income, I am suggesting that for purposes of that calculation they use an accrual basis which then becomes a real loss to the farmer. It will not put the guy who is working at Stelco or in a company out of business. He will have a real farm loss.

Mr. Fraleigh: Thank you.

The Chairman: You will appreciate that the existing section 31 constriction limits the loss to the Department of National Revenue to \$2,500, no matter how much the taxpayer earns from his off-farm income. And in most cases, the limit in tax loss is down in the \$1,000 range, which does not make it worthwhile to attack the questions raised under section 18. In other words, it is a method by which we can, as a practical matter, save a great deal of litigation, hassle and trouble by going after the test of reasonable expectation of profit, because the word "expectation" involves expectation in whose eyes. If in the eyes of the person claiming the loss, well, of course he expects to make a profit. That is why we are told people dabble in race horses.

Mr. Arbuckle: My response is that there are so many people in the farm industry. It is a unique industry where there are substantial amounts of off-farm income or off-business income, and I think we do not need section 31 to police that. If you look at section 31 in the way it is written right now, it can apply to so many cases where it should not apply. So I think for that reason the section is wrong. If people want to have section 31 because they feel they need that police and do not want to get into hassles as to reasonable expectation, I think you have to raise the limits in section 31 as a minimum. But if you look at the Moldowan decision, it basically says that unless your chief source of income is farming, your losses are subject to section 31, and that probably puts more than half the farmers offside. And if Revenue Canada . . .

The Chairman: You realize how they operate that. They take a look at your gross income; so if you have a gross on a farm of \$50,000 or \$60,000 and a gross of \$20,000 from truck driving, then you are a farmer. On the other hand, if it is the other way around, where if you are a dentist and you have a gross of \$100,000 from dentistry and a gross of \$25,000 from farming, or \$50,000 from farming, you are a dentist.

[Translation]

bénéficie le secteur agricole, le sentiment général étant en effet que ces choses-là sont nécessaires. C'est probablement le cas. Toutefois, s'il est possible de déduire une perte agricole d'une autre source de revenu, laissez-moi vous dire qu'il est de loin préférable de calculer le bénéfice en termes économiques nets et non pas en comptabilité de caisse. Si la perte agricole est légitime, pas de problème, déduisez-donc vos pertes de vos autres sources de revenu. Mais si l'agriculteur peut conserver sa comptabilité de caisse, si cette méthode lui donne ce qu'il veut, mais qu'il veuille également déduire ces pertes de ces autres sources de revenu, à ce moment-là je vous suggère d'exiger la comptabilité d'exercice parce qu'à ce moment-là, la perte devient une perte réelle. Le bonhomme qui travaille à Stelco ou dans une autre entreprise ne sera pas mis sur la paille pour autant. Il aura effectivement enregistré une véritable perte à caractère agricole.

M. Fraleigh: Je vous remercie.

Le président: Vous comprenez sans doute que le texte actuel de l'article 31 limite à 2,500\$ la perte enregistrée par le ministère du Revenu national, indépendamment du montant gagné par le contribuable en dehors de son exploitation agricole. Et dans la plupart des cas, la perte fiscale maximum est de l'ordre de 1,000\$, ce qui fait qu'il ne vaut pas vraiment la peine de s'attaquer aux problèmes que pose l'article 18. En d'autres termes, c'est une méthode qui nous permet d'éviter, d'une façon tout à fait pratique, énormément de litiges, de tracasseries et d'ennuis parce que nous n'avons pas à avoir recours au critère de l'espoir raisonnable de profit, en ce sens que la question qui se pose est de savoir pour qui il s'agit d'un espoir. S'il s'agit de la personne qui déclare sa perte, il est évident que cette personne espère réaliser un profit. C'est pour cette raison, nous dit-on, que les gens jouent aux courses.

M. Arbuckle: Je vous dirais en réponse à cela qu'il y a énormément de gens dans le secteur agricole. C'est un secteur unique en son genre qui s'assortit d'une somme considérable de revenus extra-agricoles et à mon avis, nous n'avons pas besoin de l'article 31 pour y mettre de l'ordre. Si vous examinez le texte actuel de l'article 31, vous verrez qu'il peut s'appliquer à beaucoup de cas qui devraient y échapper et, ne serait-ce que pour cette raison, je dirais que cet article n'a pas sa raison d'être. Si les gens veulent un article 31 parce qu'à leur avis, ils ont besoin de ce cadre restrictif et qu'ils ne veulent pas risquer tous les ennuis découlant de la notion de l'espoir raisonnable, à ce moment-là je vous recommanderais de relever les plafonds prévus. En revanche, rappelez-vous que selon l'arrêt Moldowan, à moins que la principale source de revenu ne soit l'agriculture, les pertes tombent dans le champ d'application de l'article 31, ce qui exclut probablement plus de la moitié des agriculteurs. Si Revenu Canada . . .

Le président: Mais vous savez comment cela fonctionne. Revenu Canada parle du revenu brut, de sorte que si votre revenu agricole brut est de 50,000\$ ou 60,000\$ avec un revenu secondaire de 20,000\$ que vous dérivez mettons du camionnage, vous êtes classé agriculteur. Par contre, si vous êtes dentiste et que votre pratique vous rapporte 100,000\$ bruts contre 25,000\$ ou 50,000\$ de revenus agricoles, vous êtes classé dentiste.

[Texte]

Mr. Huggett: Mr. Chairman, under the Income Tax Act I think the term "income" always means net income. So if National Revenue looks at the gross sale, the gross income, they are doing so without authority of the act. It is probably sensible that they do so—I am not querying that—but section 31 does not really provide for that type of a determination. That is a rule of thumb the department has worked out, and probably that is fine. But I think clause 31 does allow people who should not be claiming losses to get at least the \$2,500 or the \$5,000, because the clause is there in the act and so you claim your \$2,500. And the department is going to accept it because they do not want to go through the hassle of saying, oh, you are not a farmer at all.

• 1020

The Chairman: Precisely.

Mr. Huggett: Okay. I do not know whether you want to do that or not. Do you want to say everybody can take a deduction of \$5,000 if they claim to own 10 trees? We do not want to get into the hassle of determining whether you are farming or not. I do not know. But I feel like Ed, that clause 31 ought not to be there, that they ought to go back to an expectation of profit test and work out some guidelines for that.

The Chairman: What is your experience on those claims? Your firm in Kitchener is filing all sorts of tax claims by people who are probably relatively well off—they would have to be well off to afford Coopers & Lybrand. What is your experience on their real expectation of profit as opposed to their declared enjoyment of expectations?

Mr. Huggett: Mr. Chairman, if you are talking about hobbyists . . .

The Chairman: No, I am not, I am talking about the people who make the claims.

Mr. Huggett: Yes, well, we have lots of clients who claim these farm losses under clause 31 and I can tell you, what they are doing is, they are saying, this is fun, I have a place to go for the weekend, I am ploughing money into this thing, I am improving the herd. You know, he may have a herd of some kind of exotic cattle you have never heard of before, but he is going to breed this strain and bring up a big herd. And he will make money, eventually, when he sells.

The Chairman: When land prices go up, you mean.

Mr. Huggett: When land prices go up he will have a herd of cattle he has written off over the years and it will be worth lots of money. And if he happens to get a good bull, well, watch out.

But it all comes in as a capital gain down at the end of the road.

The Chairman: How much bull do you think is in it?

[Traduction]

M. Huggett: Monsieur le président, selon la Loi de l'impôt sur le revenu, le terme «revenu» s'entend toujours du revenu net. De sorte que si Revenu national part du chiffre d'affaires brut, du revenu brut, il est dans son tort aux yeux de la loi. Il est probablement raisonnable de procéder ainsi—je ne le conteste pas—mais l'article 31 ne permet pas vraiment une détermination sur cette base-là. Il s'agit d'une règle empirique formulée par le ministère, et qui est probablement valable. Mais je pense que l'article 31 permet effectivement aux gens qui ne devraient pas pouvoir défaillir leurs pertes d'obtenir au moins 2,500\$ ou 5,000\$, car en effet l'article existe bel et bien, et il suffit de demander l'exonération. Le ministère l'accepte invariablement parce qu'il ne veut pas avoir à vous chicaner votre statut d'agriculteur.

Le président: Précisément.

M. Huggett: Je ne sais pas dans quel sens vous voulez aller. Voulez-vous que tout le monde puisse réclamer une déduction de 5,000\$, même si l'exploitation se limite à 10 arbres? Nous ne voulons pas nous perdre en chicaneries pour déterminer si vous êtes réellement agriculteur. Je n'en sais rien. Mais j'ai un peu comme Ed l'impression que l'article 31 n'a pas sa place là, qu'il faudrait plutôt partir de la notion d'espoir de profit et établir les directives en conséquence.

Le président: Avez-vous quelque expérience de ce genre de choses? Votre maison à Kitchener réclame toutes sortes de déductions et d'exonérations pour le compte de gens qui sont probablement relativement à l'aise—j'imagine qu'ils le sont s'ils peuvent se permettre vos services. Que connaissez-vous de leur véritable espoir de profit, je ne parle pas de leur espoir déclaré?

M. Huggett: Monsieur le président, si vous parlez des agriculteurs du dimanche . . .

Le président: Pas du tout, je parle des gens qui demandent ces déductions.

M. Huggett: Comprenez-nous, nous avons énormément de clients qui demandent à déduire leurs pertes agricoles en application de l'article 31 et je puis vous assurer, ils nous le disent, que c'est pour eux bien agréable d'avoir une petite retraite pour les fins de semaine, d'y mettre un peu d'argent, d'améliorer leur troupeau et ainsi de suite. Il s'agit de gens qui ont peut-être quelques têtes de bétail de race dont vous n'avez jamais entendu parler, mais c'est un point de départ et le troupeau va finir par devenir un gros élevage et leur rapporter de l'argent au moment de la vente.

Le président: Au moment où le prix des terres augmente, c'est cela que vous voulez dire.

M. Huggett: Quand le prix de la terre augmente, le troupeau, dont le coût d'acquisition aura été amorti sur le plan fiscal au fil des ans, va valoir beaucoup d'argent. Et si en plus il y a un bon taureau, attention.

Mais en fin de compte, tout revient à un gain en capital.

Le président: Dans quelle mesure est-ce de la frime?

[Text]

Mr. Huggett: Quite a bit.

Mr. Fraleigh: Mr. Chairman, before we go . . .

The Chairman: Mr. Fraleigh, I am sorry I interfered in your line, but I thought it was important.

Mr. Fraleigh: That is all right.

This accrual thing is a pet one of mine and I suggested it right from the start and got all kinds of whistles and shaking of heads around the table and the chairman even made the statement the other night that the loss of revenue would be just as great under an accrual system as it would be under the cash system unless we put a cap on the amount of losses we were going to allow.

I would like your opinion on how you see an accrual system working in relation to those people who are now affected by clause 31.

Mr. Arbuckle: If you used the accrual system, I think there would be considerably less of a revenue loss than there is today.

The Chairman: Why?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Because of the increased accounting fees they would be deducting.

The Chairman: Presumably, in your accrual system, you expense your actual maintenance costs of animals and so on.

Mr. Arbuckle: Yes.

The Chairman: And you presumably capitalize, in some sense, the animals you are raising, supposing you are talking purebred herds or something.

Mr. Huggett: No, Mr. Chairman, you write off the costs . . .

The Chairman: Somewhere along the line you have to value those every year and if they go down in value you wind up with losses and so what is the difference, other than the accounting involved?

Mr. Arbuckle: If you are on the cash basis, you simply write off all of your costs, your expenditures, so there has to be a tremendous amount of deferred taxation sitting on the books of most farmers, including the hobby farmers, who could build up a herd of \$50,000 and pay no taxes on it. If you want to be honest, that is the significant break for farmers, this cash basis accounting.

Mr. Huggett: Because they can write off the cost of purchasing the herd, the animals. So it comes towards November . . .

The Chairman: Yes, but eventually you get to the point where you wind up with losses you are going to write off. You have to appraise the value of the herd every year. And presumably, if the herd goes up in value, you pay tax on the increase in the value on the accrual basis, do you not?

Mr. Arbuckle: On the accrual basis you do, but on the cash basis you do not.

[Translation]

M. Huggett: Dans une grande mesure.

M. Fraleigh: Monsieur le président, avant de passer . . .

Le président: Monsieur Fraleigh, je suis désolé de vous avoir coupé la parole, mais c'était à mon avis important.

M. Fraleigh: Il n'y a pas de quoi.

La comptabilité d'exercice est mon dada, je l'avais dit dès le départ, mais les gens tout autour de moi m'ont regardé d'une drôle de façon, même le président a dit l'autre soir que les pertes fiscales seraient aussi importantes en comptabilité d'exercice qu'en comptabilité de caisse, sauf si nous plafonnions les pertes admissibles.

J'aimerais savoir comment, à votre avis, une comptabilité d'exercice pourrait fonctionner dans le cas des gens qui sont actuellement régis par l'article 31.

Mr. Arbuckle: Avec la méthode d'exercice, je pense que les pertes fiscales seraient bien inférieures à ce qu'elles sont aujourd'hui.

Le président: Pourquoi?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Parce que les honoraires déductibles des fiscalistes augmenteraient d'autant.

Le président: Avec la comptabilité d'exercice, la dépense se limite aux frais d'entretien en quelque sorte, j'imagine.

Mr. Arbuckle: C'est cela.

Le président: Et les animaux que vous élevez, mettons qu'il s'agisse d'animaux de pure race, deviennent un bien en capital.

M. Huggett: Pas du tout, monsieur le président, vous défaquez les frais . . .

Le président: À un moment donné, vous devez chaque année procéder à une évaluation de cet actif et si l'actif perd de sa valeur, vous accusez une perte, où donc est la différence si ce n'est au niveau de la méthode comptable utilisée?

Mr. Arbuckle: En comptabilité de caisse, vous déduisez tous vos frais, toutes vos dépenses, de sorte que l'impôt reporté est considérable dans les livres de la plupart des agriculteurs, dont les agriculteurs du dimanche, car ils peuvent constituer un troupeau de 50,000\$ sans payer aucun impôt. Si vous voulez être honnête, vous devez reconnaître que, pour les agriculteurs, la comptabilité de caisse présente des avantages considérables.

Mr. Huggett: Par ce qu'ils peuvent défaquer une partie du prix d'achat des bêtes. C'est donc vers le mois de novembre . . .

Le président: D'accord, mais vous finissez toujours par enregistrer une perte que vous pouvez défaquer. La valeur du troupeau doit être calculée tous les ans. Si le troupeau prend de la valeur, en comptabilité d'exercice vous payez l'impôt sur la plus-value, n'est-ce pas?

[Texte]

The Chairman: And if the herd goes down in value, you can deduct the whole loss.

Mr. Huggett: But is that not fair enough if you have suffered an economic loss? But on the cash basis you simply write off the cost of your animals and you do not have to value them. You just keep increasing and rolling over and every year you buy more animals and you have got a bigger and bigger herd and it is going to catch up with you in the end. But a tax deferred is a tax saved, if it is over a long enough period. What Ed and I are suggesting is that if you are trying to offset a farm loss against another source of income, then please tell us this is a real loss as opposed to a fictitious thing done by the cash basis.

The Chairman: Yes, I see.

Mr. Huggett: I mean, if you are a wheat farmer you just do not take cash for the wheat you sold this year because that would eliminate your loss. So you defer it for a couple of months. And that is what is wrong with the cash basis now. We are not saying the cash basis should be eliminated for all farmers, but only those who are saying they have something they want to offset against another source of income.

Mr. Fraleigh: But you are saying that those people who opt to file on an accrual basis, that would be the system they would use. You are not suggesting that they be able to use that only for taxation purposes.

Mr. Arbuckle: I am only suggesting the accrual basis be used to determine whether or not you can deduct your farm losses against other sources of income.

Mr. Fraleigh: That is right.

Mr. Arbuckle: A farmer who is a real farmer can carry on and get the benefits of cash basis, but he cannot move over that line which says: Okay, I would like to take those advantages and offset them against my other sources of income. I am saying that to the extent they are legitimate, which is probably measured by an accrual basis accounting, fine. If he goes beyond that, then I would respectfully suggest he should find some other way of financing his farm and the issue should be dealt with, not in the taxation system, but some other way. Because it is not fair to all the other taxpayers.

Mr. Fraleigh: Okay.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Yes, Mr. Chairman. Since we are on this cash accrual accounting series of questions, maybe I will just continue on that for the moment. Then I will switch over to some questions I have about the principles of tax, if I can get time on this round.

You have been telling us about one of the most well known methods, I suppose, of deferring taxation for high income people. They buy a farm and begin purchasing livestock on an annual basis so that there are constant losses. In effect, what

[Traduction]

Le président: Et si le troupeau perd de sa valeur, la perte peut être déduite dans son intégralité.

M. Huggett: Mais n'est-ce pas après tout logique si effectivement il y a eu perte économique? En comptabilité de caisse par contre, on déduit simplement ce qu'ont coûté les animaux et il ne faut pas procéder à l'évaluation du troupeau. Le troupeau prend de la valeur, la plus-value est reportée d'une année à l'autre, chaque année vous achetez d'autres bêtes, le troupeau s'agrandit, mais tout cela vous rattrape à la fin. Quoi qu'il en soit, un impôt reporté est un impôt gagné, du moins si la période de report est suffisamment longue. Ce que nous voulions vous dire, Ed et moi, c'est que si vous voulez pouvoir défaire une perte agricole d'une autre source de revenu, dites-nous à ce moment-là qu'il s'agit d'une véritable perte et non pas une perte fictive créée par la comptabilité de caisse.

Le président: Je vois.

M. Huggett: Si vous êtes céréaliculteur, vous ne prenez pas la comptabilité de caisse pour le blé que vous avez vendu cette année parce que cela vous interdirait toute perte. Vous reportez donc le produit pendant un mois ou deux, et c'est cela qui ne va pas pour l'instant avec la comptabilité de caisse. Nous ne préconisons pas l'élimination de la méthode de caisse pour tous les agriculteurs, mais uniquement pour ceux qui veulent déduire une perte d'une autre source de revenu.

M. Fraleigh: Mais vous nous dites également que ceux qui choisissent la comptabilité d'exercice pour leurs déclarations d'impôt devraient conserver cette méthode pour toute leur comptabilité et pas seulement à des fins fiscales.

M. Arbuckle: Je préconise simplement que la méthode d'exercice soit utilisée pour déterminer si oui ou non, une perte fiscale est admissible en déduction d'une autre source de revenu.

M. Fraleigh: C'est exact.

M. Arbuckle: Un véritable agriculteur peut continuer et profiter de la méthode de caisse, mais il ne peut pas à un moment donné dire: je veux pouvoir profiter de cet élément de perte et le déduire de mes autres sources de revenus. Tout ce que je veux dire c'est que, s'il s'agit d'une perte légitime, ce qu'on peut probablement déterminer en comptabilité d'exercice, pas de problème. Mais s'il va plus loin que cela, à ce moment-là, à mon avis, il devrait se chercher un autre mode de financement de son entreprise et la question ne devrait pas être réglée par la fiscalité. En effet, ce n'est pas juste pour les autres contribuables.

M. Fraleigh: Je vois.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci, monsieur le président. Puisque nous parlons de comptabilité de caisse, je vais poursuivre dans la même veine pendant quelques instants, après quoi je poserai quelques questions à propos des principes de fiscalité, si j'en ai le temps à ce tour-ci.

Vous nous avez parlé de l'une des façons les plus connues, j'imagine, de reporter le paiement de l'impôt pour les gens à revenus élevés. Ils achètent une ferme, ils commencent à acheter du bétail, ils le font tous les ans, ils sont donc constam-

[Text]

they are doing is deferring taxation until retirement or some future date, is it not? This is probably their opportunity to exceed the \$3,500 cap on a Registered Retirement Savings Plan or personal pension plan. It becomes an extended pension of sorts, does it not?

Mr. Arbuckle: Yes, I would say so.

Mr. Althouse: Should there therefore be some limits if we are going to have rules that apply to everyone more or less equally? How do we address that system? You have suggested we simply do away with section 31—I assume without limits. We have had at least one group that suggested there be a stream, after you pass the section 18 gate and you appear to be able to get through the reasonable expectation of profit gate, the gate opened and then you would go into the next binary system or decide whether you will be on the cash or the accrual basis. As a section 31 farmer now, you take your pick and either have a cash accounting system, in which you will try to prove every four or five years to the department that you really are a farmer, or you will go to the accrual system and the department will just let you go until you retire or quit or are pushed off by the bank.

[Translation]

ment en situation de perte. En fait, ces gens-là reportent leur impôt à plus tard, par exemple jusqu'à l'âge de la retraite, est-ce bien cela? Peut-être de cette façon-là ont-ils en effet la possibilité de dépasser le plafond des 3,500\$ imposé par un régime de pension individuel ou un régime enregistré d'épargne-retraite, et il s'agit en quelque sorte alors d'une prolongation de la pension, est-ce bien cela?

M. Arbuckle: En effet.

M. Althouse: Ne devrait-il donc pas y avoir certaines limites si nous voulons vraiment des règles qui s'appliquent d'une façon plus ou moins équitable à tout le monde? Comment renverser la vapeur? Vous nous avez recommandé d'éliminer purement et simplement l'article 31—sans aucune limite, j'imagine. Nous avons entendu un groupe au moins qui nous a préconisé une manière de courant, en ce sens qu'après avoir franchi les portes de l'article 18, si vous semblez en mesure de répondre aux critères de l'espérance raisonnable de profit, la porte s'ouvre et vous entrez à ce moment-là dans le système binaire suivant qui vous permet de décider d'opter pour la comptabilité de caisse ou la comptabilité d'exercice. Un agriculteur tombant dans le champ d'application de l'article 31 a le choix de sa méthode comptable, il peut opter pour la comptabilité de caisse en vertu de laquelle, tous les quatre ou cinq ans, il essaiera de prouver au ministère qu'il est véritablement un agriculteur, ou alors opter pour la comptabilité d'exercice, moyennant quoi le ministère le laissera tranquille jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite, ou vendre son fonds sous les instances des banques.

• 1030

What are the problems, as you see them as tax experts and accountants, with that form of separation? I would like it first off technically, and then I would like Mr. Huggett afterwards to address it from his attempts to look at the system from the point of view of fairness and equity and so on.

Mr. Arbuckle: I am not quite clear on what your question is. I know you went through a long discussion, but . . .

Mr. Althouse: Would we in fact solve the problem for people who are afraid of being reassessed if they had that choice at the second gate, at section 31, of simply going into the accrual system to avoid hassle by the department? Would that in effect still result in proper collection of taxes, and would the department have any reason to interfere with that particular group?

Mr. Arbuckle: It is optional now. You can go on an accrual basis if you want to, and I think for anybody who does and receives the other benefits the farm sections provide, like deduction of tile drainage and so on, in my mind it is difficult to say: You are on the accrual basis; we think you are a hobby farmer; we want to take some of these things away. If you are going to design a system of taxation for an industry, and particularly the farm industry, where not only tax matters are involved but also seemingly the economics of farming, and there are so many family farms and there are so many people who have both farm income and off-farm income, it is very difficult to separate the hobbyist from the real farmer at the low level. So I think if you are going, say, to go on the accrual

Pour vous qui êtes fiscalistes et comptables, quels sont les problèmes que présente ce genre de séparation? J'aimerais pour commencer une réponse technique, après quoi je demanderai à M. Huggett d'en parler sous un angle systémique, sous l'angle de la justice et de l'équité.

M. Arbuckle: Je ne comprends pas fort bien votre question. Je sais que vous en avez longuement discuté, mais . . .

M. Althouse: Réglerait-on effectivement le problème des gens qui ont peur d'une nouvelle cotisation si on leur laissait le choix à la deuxième porte, c'est-à-dire à l'article 31, si on leur permettait de choisir la méthode d'exercice pour éviter d'être inquiétés par le ministère? Cela nous permettrait-il encore de percevoir les impôts comme il se doit et le ministère aurait-il une raison valable d'inquiéter précisément ce groupe-là?

M. Arbuckle: Pour l'instant, c'est facultatif. Vous pouvez procéder en comptabilité d'exercice si vous voulez, et je dirais que pour ceux qui le font et qui bénéficient des autres avantages prévus par ces articles, par exemple la déduction des frais de drainage, à mon avis, il serait difficile de dire à ces gens-là qu'ils sont en comptabilité d'exercice mais que nous pensons que ce sont des agriculteurs du dimanche et qu'à notre avis, certaines de ces déductions admissibles devraient être éliminées. Si vous voulez concevoir un régime fiscal pour une industrie, l'industrie agricole en particulier, une industrie pour laquelle non seulement la fiscalité est importante, mais aussi toute l'économie de l'agriculture, et il y a tant de fermes familiales et tant de gens qui ont un revenu à la fois agricole et

[Texte]

basis then I do not think you should be distinguishing between the hobby farmer and the real farmer because I guess in fact I do not think you can do it in most cases.

[Traduction]

extra-agricole, il est extrêmement difficile de faire la distinction entre l'agriculteur du dimanche et le véritable agriculteur dans la partie inférieure de la fourchette des revenus. À mon avis donc, si vous optez pour la comptabilité d'exercice, je ne pense pas qu'il faille faire de différence entre l'agriculteur du dimanche et le véritable agriculteur, parce qu'à mon avis, il serait de toute manière impossible de le faire dans la plupart des cas.

Mr. Althouse: So in effect you would suggest that someone who might now be considered a section 31 farmer, if he chose to go accrual that would be putting his money where his mouth is, so to speak, and he would be treated as a farmer.

Mr. Arbuckle: And a businessman.

Mr. Althouse: And a businessman.

Because he is on the accrual system, are you convinced that at the moment there are adequate ways of dealing with livestock inventories? Or would that still have to be worked out?

Mr. Huggett: That would have to be worked out if he went to the accrual system. He would have to value his livestock or keep track of his costs. What we are saying is: Look, mister, you get your income from your profession as a dentist and you claim to be a farmer; if you really are a farmer, show us that you have a proper loss. I do not find that difficult.

Mr. Althouse: Okay.

Mr. Huggett: Maybe the question arises that by eliminating section 31 we would be opening the door to everybody and his brother to claim farm losses when in fact they are not really losing money, they are just building up their equity in the thing. I guess I do not have an answer to that. It is a way of life here in Canada. Farming is a pretty important part of our society, and I am not prepared to say that farm losses should be denied altogether.

Mr. Althouse: I think now is the time to switch. Maybe this will be my last one on this round, Mr. Chairman. I do not know what the time has done.

We will switch just for a moment back to the capital gains and the exemptions for farmers, the statement that I think has been made quite a few times before this committee that complete exemption for farmers would be unfair. We have heard most of the arguments. I am just wondering whether you are saying that we should therefore eliminate all exemptions from capital gains—as just one example, the principal residence exemption, which, while it is there in the act for the farmer, for a great many farmers in very remote and rural areas really only amounts to the \$1,000 times 20 years, if they have been there that long.

Mr. Althouse: Vous préconisez donc que quelqu'un qui, actuellement, pourrait être considéré comme agriculteur au sens de l'article 31, qui choisirait la comptabilité d'exercice, ferait une bonne affaire et serait effectivement considéré comme un agriculteur.

Mr. Arbuckle: Et comme un homme d'affaires.

Mr. Althouse: Et comme un homme d'affaires.

Et comme il travaille en comptabilité d'exercice, êtes-vous vraiment persuadé qu'il existe actuellement une formule adéquate dans le cas des élevages? Est-ce qu'une formule spécifique devrait être mise au point?

Mr. Huggett: S'il passe à la comptabilité d'exercice, il faudrait mettre une formule au point. Il faudrait que l'éleveur calcule la valeur de son troupeau ou fasse le compte de ses frais. En fait, nous lui disons ceci: écoutez, monsieur, vous tirez vos revenus de l'exercice de l'art dentaire, qui est votre métier, mais vous affirmez être agriculteur; si vous êtes vraiment agriculteur, prouvez-nous que vous avez enregistré une perte légitime. Je ne pense pas que ce soit difficile.

Mr. Althouse: Très bien.

Mr. Huggett: Il y a peut-être un problème qui se pose en ce sens qu'en éliminant l'article 31, n'importe qui et son frère pourraient réclamer une perte agricole alors qu'il n'y a pas véritablement perte monétaire, mais simplement constitution d'un capital, d'un avoir. Je ne pense pas avoir de réponse à ce problème. C'est de cette façon que les choses se passent au Canada. L'agriculture est une composante relativement importante de notre société, et je ne suis pas prêt à soutenir qu'il faille refuser toutes les pertes agricoles.

Mr. Althouse: Je pense qu'il est temps de changer de sujet et ce sera probablement ma dernière question pour ce tour-ci, monsieur le président. Je ne sais pas combien de temps il me reste.

Revenons-en pour quelques instants à la question des gains en capital et des exemptions dont bénéficient les agriculteurs. À la thèse, souvent répétée devant le comité, je crois, qu'il serait injuste d'accorder l'exonération totale aux agriculteurs. Nous avons entendu déjà la plupart des arguments. Je m'interroge: voulez-vous nous laisser entendre qu'il faudrait par conséquent éliminer du gain en capital toutes les exemptions admissibles, par exemple celle qui est accordée dans le cas de la résidence principale, laquelle, quoique mentionnée par la loi dans le cas de l'agriculteur, représente simplement, pour de nombreux fermiers des régions isolées et rurales, peut-être 1,000\$ multipliés par 20 ans, à supposer qu'ils soient là depuis 20 ans.

[Text]

[Translation]

• 1035

In the area where I live, farms have houses that were built recently for \$50,000 or \$60,000 of cost. They sat on the land, really not generating very much of a return when the land was put up for sale. If you compare that with someone whose home happens to sit in the middle of an urban area, the equity or the fairness is very hard to determine.

Are you telling us that there should therefore be no exemptions? Are you talking then about principal residence and maybe the ISIP, and some other schemes that we have as well, in order to make the tax equal and fair?

Mr. Huggett: My view is that there should be no exemptions. Then you run smack into the question of principal residence. I think as a matter of social policy and administration of the Income Tax Act, maybe you are going to have to exempt people's principal residence. But I have to say, if a farmer living out in the country builds a house for \$50,000 and, when it comes time to sell it, gets only \$50,000 for it, he ought to have some other exemption. The guy in Toronto bought a house for \$100,000 and sold it for \$300,000. That does not follow. One has made a good investment and the other one has not. And that is too bad. That is the luck of the draw. Basically, I say let us not have exemptions other than for a principal residence.

Mr. Althouse: I think I may have put my situation badly. There are people in this country who live in areas where no capital gains have accrued to their family residence since 1971. So when they retire they do not have any extra capital gains free income to retire with. That is not the case for people who happen to live in a hot growth area. It is really a question of luck of birth and so on, I suppose.

Mr. Huggett: Is it up to the government to say, oh, you poor fellow, you have not had a capital gain; therefore, we are going to give you something?

Mr. Althouse: But perhaps it is up to the government—if we are going to be as fair as you say the tax system should be—to say, there will not be an exemption. You have just said, we should recognize home owners. Prior to that you almost made an argument, I think, for carrying on some recognition of people who wish to become farmers, a way of life and so on. All of these things do impose themselves over the top of the tax system. I am not sure we are always able to handle those.

I think the tax system has been handling it, but I am not sure we can always see fairness and equity in it. I was hoping we might be able to find a method of distinction that would be not too subjective.

Mr. Huggett: If I had to make a case for principal residences, the case would be that they should not be exempt.

The Chairman: I think your time is up, Mr. Althouse.

Before I go on to Mr. McCain, I was wondering why you would like to impose the ISIP concept on people. I wonder if you could think of a more complicated scheme, if you really put your mind to it, than the ISIP concept. Why would you want to tax capital gains at all? Why do we not just get rid of

Dans la région d'où je viens, des agriculteurs ont fait construire des maisons pour 50,000 ou 60,000\$. Lorsque l'exploitation a été mise en vente, le fait qu'il y avait là une maison n'a pas changé grand-chose au prix de vente. C'est très injuste par rapport aux personnes qui possèdent une maison dans les centres urbains.

Ne devrait-il pas y avoir d'exemption du tout, à votre avis? Ne faudrait-il pas prévoir des mesures pour rendre le traitement fiscal équitable pour tous?

Mr. Huggett: À mon avis, il ne devrait y avoir aucune exemption. Cela nous amène à la question de la résidence principale, laquelle doit sans doute être exemptée pour différentes raisons. Un agriculteur ayant construit une maison à la campagne pour 50,000\$ et qui ne parvient pas à en obtenir davantage au moment de la vente devrait pouvoir bénéficier d'une autre exemption. Par contre, un type à Toronto achète une maison et ensuite la revend pour 300,000\$. Tout ce qu'on peut dire, c'est que l'un a fait un bon placement et l'autre un mauvais placement, car tout le monde ne peut pas gagner. Il faut donc, à mon avis, supprimer toutes les exemptions sauf pour la résidence principale.

Mr. Althouse: Je me suis peut-être mal expliqué. Il y a des gens qui habitent la campagne à des endroits où les maisons n'ont pas augmenté de prix depuis 1971. Au moment de leur retraite, ils n'ont donc pas réalisé de gains en capital, contrairement à ceux qui habitent dans des centres en pleine croissance. C'est donc une question de chance.

Mr. Huggett: Mais est-ce au gouvernement de compenser pour ces gens l'absence de gains en capital?

Mr. Althouse: Un régime fiscal juste devrait supprimer toutes les exemptions à l'exception peut-être de celle pour les résidences principales. Vous disiez tantôt qu'il faudrait peut-être tenir compte de ceux qui veulent se lancer dans l'agriculture pour diverses raisons. Le régime fiscal doit tenir compte de toute une série d'impondérables.

Peut-être le régime fiscal n'est-il pas toujours suffisamment équitable. J'espère trouver un moyen qui ne soit pas trop subjectif.

Mr. Huggett: Pour ma part, je dirais que même les résidences principales ne devraient pas être exemptées.

Le président: Vous avez épousé votre temps de parole, monsieur Althouse.

Avant de donner la parole à M. McCain, je me demande pourquoi vous voudriez imposer aux particuliers la notion de RPTI, qui est un système extrêmement complexe. Plutôt que d'imposer les gains en capital, pourquoi ne pas les supprimer tout simplement? Ils rapportent très peu de recettes tout en

[Texte]

them? They produce very little revenue; create all sorts of horrendous complications in the Income Tax Act. Probably somewhere around 25% of the pages deal in some way with the implications of a reduced rate of tax on a capital gain.

And on real estate, why do you want to tax gains anyway? After all, you pay a capital tax annually for the privilege of owning real estate to a municipality, or a province or an improvement district or a school board or somebody. This has nothing to do with the protection of land as an investment, but only for some social purpose. I was wondering what your argument was.

• 1040

Mr. Huggett: Your property tax, first of all, is a payment for services rendered, I presume. It is to collect your garbage and all the rest of it.

The Chairman: I suppose, but how does that help a land-owner who does not live on the property?

Mr. Huggett: I presume it will still be there when he comes back. But if he has a house on it, he wants some protection. He wants to think the police are watching or something.

The Chairman: Or his neighbor's kids are going to school, you mean?

Mr. Huggett: Well, yes, but I do not think property taxes have anything to do with what we are talking about.

The Chairman: Capital tax, though?

Mr. Huggett: It is not a capital tax. It is a tax for services rendered.

The Chairman: To whom by whom?

Mr. Huggett: To the property owner.

The Chairman: It is tax on capital, is it not, an annual tax on capital?

Mr. Arbuckle: You can pay that in the city as well as in the country.

The Chairman: That is right. Every owner of land pays the tax.

Mr. Huggett: Yes, but I still maintain that it is for services rendered. What does the municipality do with it? If it were a tax on capital, then presumably the municipality would be building up huge surpluses.

The Chairman: The municipality does not do anything. The school boards educate children, who may or may not live on the land at all and who have no attachment to the land whatsoever. Most of the taxes, certainly in our province, go to educating children, certainly not for the protection of land.

I just ask you: Why would you not just get rid of the darn thing completely? I agree with you that it is very difficult to define farm land and why you should give an exemption to farm land and not other capital assets. I just wondered what your thought was on just getting rid of it completely.

Mr. Huggett: Do you mean the capital gains tax itself?

The Chairman: Yes.

[Traduction]

compliquant à loisir la Loi de l'impôt sur le revenu. En effet, un quart environ de la loi traite des innombrables rabattements de l'impôt sur les gains en capital.

Pourquoi imposer la plus-value immobilière? Après tout, tous ceux qui possèdent leur maison paient des impôts fonciers aux municipalités, à la province, au district ou aux commissions scolaires. Cet argent sert uniquement à des fins sociales. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

M. Huggett: L'impôt foncier est un paiement de certains services, entre autre le ramassage des ordures, etc.

Le président: Cela ne sert à rien à la personne qui possède des terres sans y habiter.

Mr. Huggett: Elles ne risquent pas de disparaître. Par contre, s'il construit une maison sur sa terre, il exigera aussitôt des services de police pour en assurer la protection.

Le président: Ou les enfants du voisin qui vont à l'école.

M. Huggett: L'impôt foncier n'a rien à voir avec la question que nous débattons.

Le président: Mais bien l'impôt sur le capital.

M. Huggett: Ce n'est pas un impôt sur le capital, mais un impôt pour services rendus.

Le président: Services rendus à qui?

Mr. Huggett: Au propriétaire.

Le président: C'est quand même un impôt annuel sur le capital.

Mr. Arbuckle: Cet impôt est dû aussi bien en ville qu'à la campagne.

Le président: C'est vrai. Ceux qui possèdent des terres doivent aussi payer un impôt foncier.

M. Huggett: Oui, mais c'est toujours pour les services rendus. Si c'était effectivement un impôt sur le capital, les municipalités qui le touchent l'accumuleraient dans des fonds énormes.

Le président: Les municipalités ne font rien. Ce sont les commissions scolaires qui assurent l'éducation des enfants qui n'habitent pas tous sur la terre et qui n'y sont pas tous attachés. Dans notre province, la plus grosse partie de l'impôt sert à l'éducation et non pas à la protection des terres.

Donc, pourquoi ne pas tout simplement le supprimer? Il est en effet très difficile de définir les terres agricoles et encore plus difficile d'exempter ces terres agricoles plutôt que d'autres actifs immobiliers. Pourquoi ne pas supprimer cet impôt tout simplement?

Mr. Huggett: Vous parlez de l'impôt sur le gain en capital?

Le président: Oui.

[Text]

Mr. Huggett: Mr. Chairman, I would be opposed to that. I think somebody who has made a true capital gain has the capacity to pay tax, and if they invest \$10,000 in Moose Pasture Uranium and something happens and it goes up to \$1 million, then I think he has the capacity to pay tax and a greater capacity . . .

The Chairman: But if he invests \$10,000 in Moose Pasture Uranium and it does what moose pasture often does, should he be able to write off the loss in the year the same as he pays tax in the year?

Mr. Huggett: Yes, I think he should.

The Chairman: In other words, you would be in favour of 100% deduction of capital losses in the same fashion as we are prepared to tax capital gains, either on the 50% basis or 100% basis.

Mr. Huggett: Yes, I would, because if he has sold his stock for \$1, he has had a loss. There is a measure of an economic loss, and his capacity to pay . . .

The Chairman: So the present restriction of \$2,000 of capital losses against other income is, in your view, unfair.

Mr. Huggett: That is correct.

The Chairman: I think Mr. McCain had his hand up first.

Mr. McCain: Mr. Chairman, I think we are not taking into consideration in your remarks, sir, that the taxpayers of Canada support a multitude of things for the individual who may choose to live in the city and have the \$250,000 home for sale in retirement. We do not have the National Arts Centre out in Juniper, New Brunswick, and we do not have a domed stadium out in some town in Saskatchewan, but the taxpayers have contributed to that. As for these things which are supplied in the city, a great many of them at the expense of the taxpayer, directly or indirectly, whether it be to the arts or athletics or whatever, he has not had that advantage.

I think when you say it is the luck of the draw that the farm home is worth only \$50,000 it is a rather harsh statement, and I take some umbrage with that. I find that rather unfortunate in view of the fact, sir, that if you look at the benefit which the individual who has the \$250,000 home has received from the work of the farmer, in view of the fact that this society is fed more cheaply than virtually any other society in the world, I think there is an element of responsibility. Whether it be social or economic or tax, I suppose, is a matter of consideration; nevertheless, we are not without an element of responsibility to the farmer.

I am one who feels very definitely that if a farmer can, after his life's work, dispose of his property, home and all, surely as anything he should have the opportunity to buy a home from money which has not been subject to capital gains tax or any other tax. Because if I choose, as some people have chosen in the city, to build a home and move into it this year, I can sell it free of capital gains tax. And if I choose to build another home next year and move into it and sell it, it is my understanding that I am exempt from capital gains tax because I have sold a home. Now maybe that is an improper . . . in the tax structure, but once in a lifetime when a farmer sells out, I think if he has

[Translation]

M. Huggett: Je suis contre car quelqu'un qui a réalisé un gain en capital a de quoi payer l'impôt. Prenons le cas d'une personne qui achète pour 10,000\$ d'actions de Moose Pasture Uranium et que par la suite, ces actions valent 1 million de dollars; je ne vois pas pourquoi personne ne paierait pas l'impôt sur le gain en capital réalisé.

Le président: Mais si ces mêmes 10,000\$ investis dans Moose Pasture Uranium disparaissent est-ce qu'ils devraient pouvoir déduire cette perte?

M. Huggett: Oui, certainement.

Le président: Donc, vous seriez en faveur d'une déduction à 100 p. 100 des pertes en capital tout comme les gains en capital sont imposés à 50 ou 100 p. 100.

M. Huggett: Oui, car s'il a vendu ses actions pour 1\$, il a sans aucun doute subi une perte.

Le président: Donc, l'actuel plafond de 2,000\$ de pertes en capital est injuste à votre avis.

M. Huggett: Oui.

Le président: M. McCain est le premier.

M. McCain: Nous oublions le fait que les contribuables paient pour toutes sortes de choses dont les citadins profitent et qu'en plus, au moment de leur retraite, ils ont une maison qui peut valoir 250,000\$. En effet, le Centre National des Arts n'est pas situé à Juniper au Nouveau-Brunswick et une quelconque petite ville de la Saskatchewan ne possède pas de stade couvert, tous deux financés à même les deniers du contribuable. Les citadins profitent de toutes sortes de choses financées par les taxes, que ce soit dans le domaine des arts ou du sport ou que sai-je encore, contrairement aux habitants des régions reculées.

Je trouve que vous parlez un peu cavalièrement des agriculteurs qui n'ont qu'à s'en prendre au destin lorsque leur maison ne vaut que 50,000\$. Et ceci d'autant plus que les personnes dont les maisons en ville valent 250,000\$ ont profité du fait que la nourriture au Canada est moins chère que presque partout ailleurs au monde. Nous sommes donc redevables à nos agriculteurs sous une forme ou une autre.

Je suis d'avis que lorsqu'un agriculteur après des années de travail décide de liquider son exploitation, il devrait lui rester assez pour acheter une maison avec de l'argent sur lequel il n'aura pas eu à payer de l'impôt sur le gain en capital. Si comme certaines personnes l'ont fait, je décide de construire une maison et de m'y installer cette année, je pourrai la vendre sans payer d'impôt sur le gain en capital. Je pourrais répéter la même opération l'année suivante, sans avoir à payer d'impôt sur le gain en capital. Si on résonne par analogie, je trouve que lorsqu'un agriculteur vend son exploitation, ce qui généralement n'arrive qu'une fois au cours de son existence, il doit

[Texte]

capital gain on the basis of the way that the homeowner in the city would be treated, he is sure as anything entitled to the right to have enough left over free of capital gains to build a home.

• 1045

I also think that those guys that you are talking about in the city, whether by compulsion or volition, have also had an opportunity to establish a pension opportunity, and that additional portion of the farmer's capital gains should be available to him unquestionably, because he may not have had the opportunity or the wisdom or the compulsion, and most of the people around this table are by compulsion, contributing to a pension. They do not have a choice, do we? Now, neither by volition nor by compulsion have many farmers had an opportunity to establish a pension. If he sells out—and I say unequivocally, if he sells out, he should have tax free, if he is fortunate enough to do this, two items: a home replacement free of capital gains, and a pension opportunity free of capital gains. That is the least he should have.

Mr. Huggett: The farmer does have the exemption for a principal residence, so he can sell his farm and a portion of that farm will be regarded as his principal residence and he can then go and buy a house somewhere else.

Mr. McCain: That is not the way it works.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): That does not work in the rural areas.

Mr. McCain: That just does not work. Theoretically that may be the case, but in practice no way. If you watch most farmers who have sold their farms and their homes, they have had to do one of two things. They have moved off and built, or they have moved off and rented or bought, at least the ones that I am familiar with. A few have kept their homes, but in the main they have moved out.

Mr. Huggett: I agree, but when they have sold the farm, a portion of that gain is attributed to their principal residence.

Mr. Fraleigh: The fallacy in that is that in this period we have just gone through, the value has almost without exception been in the land. I can take you to a 200-acre farm that is bare and it will bring within a few hundred dollars of one that has a home on it that was built 25 years ago. It just does not work.

Mr. Arbuckle: Mr. Chairman, I can think of some farmers who have done very handsomely by selling their farm properties including their principal residences. But surely the issue is that a farmer is a businessman and we will deal with the principal residence, but we will be talking about the business portion of his assets, which are his farm land, his fields, and his barn, and so on. If you are going to give that exemption to a farmer because he needs a pension, then what about the small guy who runs a machine shop? Should he not have his assets tax free as well? And then where do you stop?

[Traduction]

pouvoir bénéficier de l'exemption de l'impôt sur le gain en capital comme c'est le cas pour les citadins qui vendent leur domicile, afin qu'ayant vendu son exploitation, il lui reste de quoi construire une maison.

La plupart des citadins cotisent à un régime de pension, obligatoire ou facultatif. Les agriculteurs devraient donc pouvoir bénéficier d'une partie de leurs gains en capital en guise de pension car les agriculteurs contrairement aux citadins n'ont pas eu la possibilité ou en tout cas n'ont pas été obligés de cotiser à un régime de pension. Les agriculteurs qui liquident leur exploitation devraient donc avoir suffisamment d'argent exempté d'impôt pour s'acheter une maison et se constituer un fonds de pension. C'est un minimum à mon avis.

M. Huggett: Les agriculteurs bénéficient d'une exemption d'impôt pour la vente de leur résidence principale; lorsqu'ils vendent leur exploitation, une partie de l'argent obtenu est imputée à leur résidence principale, somme qui peut donc être utilisée pour l'achat d'une maison ailleurs.

M. McCain: Ce n'est pas ainsi que ça marche dans la pratique.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cela ne marche pas dans les régions rurales.

M. McCain: C'est peut-être vrai en théorie mais pas dans la pratique. La plupart des agriculteurs qui vendent leur exploitation quittent celle-ci et construisent, achètent ou louent une maison ailleurs. Il y en a très peu qui restent dans leur logement.

M. Huggett: C'est vrai, mais lorsqu'ils vendent leur exploitation, une partie du gain en capital est imputée à la résidence principale.

M. Fraleigh: La difficulté c'est que depuis quelque temps, ce sont les terres et non pas la maison qui constituent le gros de la valeur d'une exploitation. Ainsi une exploitation de 200 acres rapporte à quelques centaines de dollars près la même chose qu'une exploitation de superficie égale où se trouve en plus une maison construite il y a 25 ans. Donc ce raisonnement ne marche pas.

M. Arbuckle: Je pourrais vous citer toute une série d'agriculteurs qui s'en sont très bien tirés grâce à la vente de leur exploitation, y compris leur résidence principale qui s'y trouvait. Il ne faut pas oublier qu'un agriculteur est avant tout un homme d'affaires dont les capitaux sont constitués par ses terres, ses bâtiments agricoles, etc. Si on accorde une exemption d'impôt aux agriculteurs seulement parce qu'ils ont besoin d'une pension de retraite, pourquoi ne pas en accorder également au propriétaire d'un petit atelier de mécanique qui

[Text]

Mr. McCain: I do not like capital gains tax to start with, but in the case you mention, his home does not go with his shop. The home, I think, has to be treated in isolation.

Mr. Arbuckle: Okay. But what I am saying is that if you start, where do you stop, and how do you separate it? You know, you talked about the farmer who has not made any money from his principal residence, well, if you look at the economic swings that have gone on through this country, what about the guy who bought the house in Vancouver that is now worth \$100,000 less than what he paid for it, or the guy in Quebec at the time of separation and so on who lost a lot of money? I do not think you can categorically say that all farmers are not making money.

Mr. McCain: But you are coming back to the fragility of the practicalities of capital gains tax, really.

Mr. Arbuckle: Right.

Mr. McCain: If you are going to apply them, then the farmer is entitled to a home. If you want to scrub them, I will buy that, and I will support that. But as long as they are there, a man who has worked a lifetime on a farm is entitled to a home without capital gains tax.

The other thing is, Mr. Chairman, we met this morning with a group of people who have employed a chartered accountant to do some estimation of their tax payments in their business.

• 1050

Their cashflow requirements in this instance . . . the figure that was used was \$200,000. Their chartered accountant figured out that of that cashflow requirement for the year's operations, \$70,000 was tax. That would be gasoline tax, tax on supplies, etc. That was his estimation.

If you buy chemicals for a farm operation, are they not subject to tax prior to purchase?

Mr. Arbuckle: I think so.

Mr. McCain: Sales tax?

Mr. Arbuckle: Yes.

Mr. McCain: Okay. If I bought chemicals to make a new product, are they subject to tax—for production purposes? I think the answer is no.

Mr. Arbuckle: That is probably right.

Mr. McCain: I am not absolutely sure, but I believe it is no.

Mr. Huggett: The product is subject to tax. The chemical you buy to put into that product is not taxed, but when you sell your product, it is taxed. The farmer, when he sells his product . . . there is no tax on his product. So he pays tax on what he buys.

[Translation]

pourrait ainsi vendre son entreprise sans avoir à payer d'impôt? Où est-ce qu'on s'arrêterait sur cette voie?

M. McCain: Je ne suis pas en principe partisan de l'impôt sur le gain en capital, mais dans le cas d'un mécanicien, il ne doit pas nécessairement vendre sa maison en même temps que son atelier. C'est la maison qui doit faire l'objet d'un traitement particulier.

M. Arbuckle: D'accord. La question est de savoir comment distinguer les deux. Vous parliez tantôt des agriculteurs qui ne gagnent rien sur la vente de leur résidence principale. Or les aléas du marché immobilier font que des personnes habitant Vancouver découvrent que leur maison ne vaut plus que 100,000\$ alors qu'ils l'ont payée bien plus cher il y a quelques années, ou à Québec où de nombreuses personnes ont perdu de l'argent sur leur maison au moment où il était question de séparatisme. Il est faux de dire que tous les agriculteurs perdent sur leur résidence principale.

M. McCain: Ce qui nous ramène au bien-fondé de l'impôt sur le gain en capital.

M. Arbuckle: En effet.

M. McCain: Tant que l'impôt sur le gain en capital est maintenu, il faut que les agriculteurs puissent en profiter pour avoir, eux aussi, un logement. Je serais pour ma part d'accord pour supprimer cet impôt. Mais tant que l'impôt est là, les agriculteurs doivent pouvoir vendre leur résidence principale sans avoir à payer d'impôt sur le gain en capital.

Nous avons discuté ce matin avec des personnes qui ont demandé à un expert-comptable de calculer le montant d'impôt qu'ils avaient payé au titre de leur entreprise.

Leurs liquidités s'élevaient à 200,000\$. D'après l'expert-comptable, sur ces 200,000\$, ils ont payé 70,000\$ d'impôt sous forme de taxe sur l'essence, de taxes sur les fournitures, etc.

Les produits chimiques nécessaires à l'agriculture sont taxés avant l'achat, n'est-ce pas?

M. Arbuckle: Je crois bien.

M. McCain: Il y a une taxe de vente?

M. Arbuckle: Oui.

M. McCain: Je vois. Par contre les produits chimiques achetés pour fabriquer un autre produit ne sont pas imposés à ma connaissance.

M. Arbuckle: C'est juste.

M. McCain: Je ne suis pas sûr, mais je crois que c'est ainsi.

M. Huggett: C'est le produit qui est imposé. Le produit chimique utilisé pour la fabrication n'est pas imposé, mais c'est le produit fini qui l'est. Par contre la production agricole n'étant pas taxée, ce sont les produits servant à l'agriculture qui sont taxés à l'achat.

[Texte]

Mr. McCain: But the cost of his operation in production is higher than the cost of operation of the chemical manufacturer who buys raw materials.

Mr. Huggett: I disagree with that.

Mr. McCain: If you want to be fair in production costs, then you go the route of taxing the food at the marketplace, but do not tax it prior to production, because a lot of this food is for export, and no product subject to export is taxed for its raw materials, of which chemicals are one. We will just cite that one example. But in the case of the agricultural community, for export, the farmer's inputs are taxable, in many instances; and chemicals are a major portion of the input in the agricultural industry.

Mr. Huggett: But would the farm community agree that to be exempt from tax on their purchases their product should be taxed at the supermarket when the consumer buys it?

Mr. McCain: The consumer would not agree. But the farmer would agree, if he had tax-free inputs.

You say it is uneven. Let me give you another example. Under section 31 you are saying that an individual . . . I know two or three of these personally who are driving the school bus, living on a farm which they have either purchased or inherited, and trying to keep that farm going. In the cyclical nature of the farm operation you may find several years in which you are not going to make a profit; in which case Revenue Canada has the right to say you have no hope of profit. But if a company in the normal course of its business finds itself in the farming business—and it may be associated with the business—his income tax return is not examined on that basis. I filed one for 25 years when I was in business and in farming as an adjunct to the business. My return for my company was never examined as to whether I hoped to have profits from the farm operation.

An integrated corporation which is farming, any food processor in the farming business, is he examined on that basis? The supplier of that corporation would say to you he may be in it for two purposes. First, he may need assurance of supply. But secondly—and this is the most common approach of the integrated food processor—he is in there to try to keep the cost of the rest of his supply at the lowest possible level. But if he loses money continuously in that farm operation, are you examining his statement to say, you are hobby-farming?

Mr. Huggett: The short answer is no, we do not examine the corporation carrying on the business, because there is no personal benefit. A corporation cannot enjoy owning a farm. An individual can get personal benefit from having a farm.

Mr. McCain: But some of these corporations are owned by individuals, my friend, just as much as a family farm. They are totally owned by individuals.

Mr. Huggett: But H.J. Heinz is owned by individual shareholders, but they are not all down on the farm on the weekend, cantering around on horses.

[Traduction]

M. McCain: Les coûts de production agricole sont supérieurs aux coûts de production d'une usine chimique.

M. Huggett: Je ne suis pas d'accord.

M. McCain: En toute justice, il faudrait imposer les produits alimentaires à la vente et non pas à la production, une bonne partie de la production agricole étant destinée à l'exportation. Or les matières premières utilisées dans la fabrication des produits destinés à l'exportation, y compris les produits chimiques, ne sont pas imposées. Par contre les facteurs de la production agricole, même destinés à l'exportation, sont imposés, car les produits chimiques constituent une bonne part des facteurs de production agricoles.

M. Huggett: Est-ce que les agriculteurs accepteraient que les produits agricoles soient imposés au moment de leur vente dans les supermarchés en remplacement de la taxe d'achat sur certains produits utilisés pour l'agriculture?

M. McCain: Ce sont les consommateurs qui ne seraient pas d'accord et non pas les agriculteurs.

Je vais vous donner un autre exemple. Je connais plusieurs personnes qui conduisent un autobus scolaire tout en exploitant une ferme qu'ils ont achetée ou héritée. Étant donné le caractère cyclique de l'agriculture, les agriculteurs risquent de ne pas réaliser de bénéfices pendant quelques années, auquel cas Revenu Canada a le droit de dire qu'il n'y a pas d'espoir de réaliser des bénéfices. Or ce n'est pas ainsi qu'une entreprise non agricole est jugée par Revenu Canada. Pendant 25 ans j'avais une entreprise ainsi qu'une petite exploitation agricole. Le fisc n'a jamais cherché à établir si oui ou non j'avais quelque espoir de réaliser des bénéfices grâce à mon exploitation agricole.

Les entreprises intégrées du secteur agricole, par exemple les entreprises de conditionnement, ne doivent pas prouver au fisc qu'elles ont bon espoir de réaliser des bénéfices. Les fournisseurs de pareilles entreprises vous diront que leur objectif est double, d'une part garantir la stabilité de leur approvisionnement et d'autre part s'assurer des approvisionnements à des prix aussi bas que possible. Lorsqu'une société intégrée du secteur agro-alimentaire perd de l'argent dans son exploitation agricole, le fisc ne la traite néanmoins pas comme un agriculteur du dimanche.

M. Huggett: C'est vrai parce qu'une société intégrée ne fait pas de l'agriculture pour son avantage personnel. Ce n'est pas pour le plaisir qu'une société exploite une ferme alors qu'une personne peut retirer des avantages personnels de ce genre de travail.

M. McCain: Certaines de ces sociétés appartiennent à des particuliers au même titre que les exploitations familiales.

M. Huggett: Même si la firme H.J. Heinz appartient à des actionnaires, ceux-ci ne passent pas leurs week-ends à la ferme à caracoler à cheval.

[Text]

Mr. McCain: So it just depends on whose ox is gored, does it not? If it is a corporation that is continuously losing money in food production, what the hell; but if it is a bus driver who is continuously losing money in his operation, we are going to tax him.

Mr. Huggett: No. This is why we say we think you ought to look at the source and quantum of off-farm income, so if you have your bus driver who is earning \$15,000 a year, let us say, he would come under that umbrella. He does not have enough off-farm income to be questioned by the tax people, but the dentist, who has \$100,000, would be over the limit and the bells would ring.

• 1055

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. McCain: It is an uneven approach, sir.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. I have a number of scattered thoughts here.

First of all, obviously a number of farmers are in difficult financial circumstances, and a lot of the problem relates to the interest they are paying, the carrying charges on debts they have incurred for machinery, equipment and land, all which are over-priced, certainly in relation to a lot of factors. It is obvious too that if there is going to be targeting, it should be directed at beginning farmers and the established ones who are experiencing difficulty, but have the potential to make it in the long term.

I am wondering if perhaps the SBDB concept, with some modifications, would not be the best vehicle to target some form of assistance. Do you have any comments on that?

Mr. Huggett: Yes, I just feel that there are a lot of businessmen who are having difficulties at this time. If you want to subsidize or help somebody out there who is having a difficult time, then I think it is very difficult to select a certain industry or a certain group who will benefit from these things to the exclusion of others. If you have a small business development bond concept, then it should be extended not just to farmers but to every businessman.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Perhaps we could leave that aside for the moment—and I do not disagree—but the purview of this thing is these three agricultural tax issues. I am wondering if you could comment on whether you see that concept being the best of the alternatives in terms of delivering some sort of assistance to those groups which many people feel should be targeted.

Mr. Huggett: I probably would only reiterate the comments of Don. I really feel that the farmers are a long way ahead of other small businessmen who are in different sectors of the economy because of the cash basis. In my own personal view, to pile a favourable interest treatment on top of that would be to expect a little bit too much.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Again, if I could just ask you to push that aside, although it may be... What I am sort of asking you as professionals is not to

[Translation]

M. McCain: Donc si une société continue de perdre de l'argent dans son exploitation agricole, on laisse faire, mais si l'exploitation appartient à un chauffeur d'autobus, le fisc s'en mêle.

M. Huggett: Non. On tient compte de la part respective des revenus agricoles et non agricoles. Dans le cas d'un chauffeur d'autobus qui gagne mettons 15,000\$ par an, il ne serait pas inquiété. Les revenus non agricoles de ce chauffeur d'autobus ne seraient pas suffisants pour justifier une enquête du fisc, par contre un dentiste dont la pratique rapporte 100,000\$ par an ferait certainement l'objet d'une enquête.

Le président: Monsieur Wilson.

M. McCain: Ce n'est pas juste.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. Plusieurs idées me viennent à l'esprit.

Il est tout à fait évident que de nombreux agriculteurs sont en difficulté en grande partie à cause des intérêts qu'ils doivent verser sur l'argent qu'ils ont emprunté pour acheter de l'équipement agricole et des terres et, à des prix souvent excessifs. Puisqu'il est question de circonscrire l'aide, elle devrait être accordée en priorité aux agriculteurs qui en sont à leur début ainsi qu'à ceux qui tout en éprouvant certaines difficultés, devraient pouvoir s'en tirer à long terme.

Ne pensez-vous pas que les obligations pour l'expansion de la petite entreprise, aménagées dans une certaine mesure, pourraient être utilisées pour circonscrire l'aide aux agriculteurs.

M. Huggett: Le nombre d'hommes d'affaires actuellement en difficulté est actuellement très élevé. Si on décide de les aider, je ne vois pas comment on pourrait aider tel secteur ou tel groupe plutôt que tel autre. Si on opte pour les obligations pour l'expansion de la petite entreprise, ils devraient être mis à la disposition non seulement des agriculteurs mais de n'importe quel homme d'affaires du moment qu'il se trouve en difficulté.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Laissons cela de côté si vous le voulez bien, et revenons à la question fiscale. À votre avis, cette solution est-elle la meilleure pour venir en aide aux agriculteurs qui, de l'avis de nombreuses personnes, méritent d'être aidés?

M. Huggett: Je ne puis que répéter qu'à mon avis, les agriculteurs sont bien mieux lotis que bien des propriétaires de petites entreprises travaillant dans d'autres secteurs. Je ne vois vraiment pas pourquoi les agriculteurs devraient bénéficier de surcroît d'un traitement fiscal de faveur.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il ne s'agit pas en l'occurrence d'établir plus ou moins de justice entre les différents groupes. Ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est

[Texte]

editorialize on the fairness of one group versus another, but rather to try to zero in on this. If some form of assistance were going to be given to help these individuals survive, and bear in mind if they do not there is going to be a dollar cost in any event, what vehicle do you see as being best that would least upset the land-pricing structure and so on?

Mr. Huggett: There was one submission made to this committee by a Mr. Patillo from Toronto, who suggested that farmers be allowed to flow through their deductions and credits, and so on, to individual investors. I do not know. I do not think that is really practical. We do have the flow-through concept for resource industries, oil and gas and mining, where their exploration expenses can be flowed out to the shareholders. We have it with the scientific research and investment tax credits. It is a thought which might work, but I just do not know whether an individual investor would put up \$10,000 to get certain write-offs—and it is going to that farm. He would not know the farmer and would not have any control over it.

• 1100

However, if you are saying that the interest costs are hurting the farmers, then you should look for something which deals with that problem, rather than saying, well, let us give them all something. Where benefits have to be handed out, I think they should be targeted to the problem at hand. If you say to a farmer who has borrowed the full purchase price of his farm that he can have an interest rate of 6%, what do you do for the farmer who has had his farm for 20 years and has paid off his mortgage? I do not know. I think that we are trying to accommodate every segment of society, and we will end up giving away the whole store.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Obviously, what we are doing here—I do not think there is any doubt about it—is dealing with the symptoms of a disease. The disease has been with us for some time. I am referring, of course, to the accumulated deficit and the drain we have on the economy. Would you disagree that it is the number one problem, and that we cannot address interest rates realistically until such time as something is done about that?

Mr. Hugget: I would agree. The deficit is the number one problem, coupled with unemployment.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): One flows from the other. In your estimation, every time we talk here about some further benefit being dished out, it is compounding the problem rather than addressing it.

Mr. Hugget: That is correct.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Just as an aside, I am curious as to how you would view the proposed expanded RSP deductions. I question the intent actually to come through with it, considering the timing and the fact that, to my knowledge, the thing was never even in draft form. But how do you view those expanded provisions as being in keeping with deficit reduction?

Mr. Hugget: Obviously, they are not in keeping with deficit reduction. If we could get the deficit under control, then I

[Traduction]

comment on pourrait venir en aide à ces agriculteurs. Dans cette optique, quelle serait la meilleure solution à votre avis et la moins susceptible aussi de perturber les valeurs foncières?

M. Huggett: Un certain M. Patillo de Toronto avait proposé de transférer à des investisseurs privés la déduction et le crédit d'impôt. Je ne pense pas que ce soit une solution pratique. Ce genre de transfert existe pour le secteur minier ainsi que pour le pétrole et le gaz, où les dépenses de prospection pourront être transférées aux actionnaires. Cette mesure s'applique également au crédit d'impôt pour la recherche scientifique. Cela pourrait peut-être marcher, mais je me demande si vous trouverez beaucoup de personnes prêtes à investir 10,000\$ dans une exploitation agricole en échange du crédit d'impôt, alors qu'elles n'ont aucun moyen de contrôler la gestion de l'exploitation.

Par contre, si ce sont les intérêts qui gênent les agriculteurs, c'est à cela qu'il faut s'attaquer plutôt que de leur distribuer de l'aide. C'est à la racine du mal qu'il faut s'attaquer. Si on accorde une hypothèque à 6 p. 100 à un agriculteur dont l'exploitation est entièrement hypothéquée, comment aider ceux qui n'ont plus de traite hypothécaire à payer. En cherchant à trop bien faire, on risque de tout compromettre.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il est tout à fait évident que nous nous attaquons uniquement aux symptômes et non pas à la cause de la maladie. La maladie n'est d'ailleurs pas nouvelle. Il s'agit en l'occurrence du déficit accumulé et de la perte que cela représente pour l'économie. Ne pensez-vous pas que tant que la question du déficit n'aura pas été réglée, il est inutile de parler de taux d'intérêt?

M. Hugget: Tout à fait d'accord. Le déficit est le problème numéro un ainsi que le chômage.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): L'un découle de l'autre. Vous êtes d'avis que l'attribution de nouvelles aides ne ferait qu'aggraver le problème.

M. Hugget: Oui.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je me demande ce que vous pensez de l'augmentation des contributions au régime d'épargne-retraite qui a été proposée. Je doute d'ailleurs que telle soit l'intention du gouvernement d'autant que rien de précis n'a jamais été avancé à ce sujet. Ne pensez-vous pas qu'il y a contradiction entre pareille mesure et la réduction du déficit?

M. Hugget: Tout à fait. Ce n'est que si nous parvenions à maîtriser le déficit qu'on devrait parler d'accroître les contributions au fonds de pension.

[Text]

would say that we ought to go towards expanded retirement savings provisions.

The Chairman: Mr. Wilson, may I interfere for one moment? I would like to know how that helps. I mean, the only people who can put huge amounts of money in retirement savings programs are those who do not need the money for their personal living expenses. In other words, they are relatively well off. How does that really help? Those people are already able to look after themselves in retirement. All you are doing is making sure they can look after themselves even more generously in retirement than they already are. Now, how does that help society?

At the same time, they take advantage of tax deductions and, therefore, have long-term tax deferrals. You say a deferral forever is just about as good as no tax at all. Really, how does that help equality? How does that help us pay our deficit, and how does that help us to get at the problems of the economy?

Mr. Hugget: Well, first of all, I think you will find that the limits on present contributions to pensions are insufficient to build up enough of a retirement fund to live on. You people know that. You pay more than what is allowed for income tax purposes towards your pension. You, obviously, do not think they are too generous. Some of us think they are.

An hon. member: What is too generous?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): He is giving a dig about the parliamentary pensions. The obligatory dig.

Mr. Hugget: You qualify for a pension, I understand, after six years. I would have to work for one company for 35 years to get a 70% pension.

Mr. McCain: If you left your job for six years, what the hell would you go back to?

The Chairman: Well, let us not get into that. Mr. Wilson, carry on. I am sorry I interfered with you here. I could not resist a sharp attack.

• 1105

Mr. Huggett: Thank you for the opening, Mr. Chairman.

Mr. Arbuckle: Mr. Chairman, if I might interrupt, I think the proposals on new pension reform, proposals that never got draft legislation, contemplated being able to build these. If you did not make a contribution in year one, you could carry that forward, so that by the time the farmer retired, he might have \$100,000 he could roll into a pension.

The Chairman: He could build a pension contribution.

Mr. Arbuckle: So I think that is part of the solution.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It would be a relief to a farmer selling out. I think that was the point of the thing.

Notwithstanding that most of us would agree the deficit and all things flowing from it are a severe problem, and that we are

[Translation]

Le président: Vous permettez, M. Wilson? Je ne vois vraiment pas à quoi servirait pareille mesure. Ce n'est que les personnes aisées qui n'ont pas besoin de cette argent pour vivre qui pourraient éventuellement le verser dans un fonds d'épargne-retraite enregistré. A quoi cela servirait-il? De toute façon ces gens ont mis de côté pour leur retraite. Cette mesure ne ferait qu'améliorer leur situation au moment de leur retraite. En quoi cela aide-t-il le pays?

En outre ils profitent de longues remises d'impôt. Or une remise d'impôt pendant une période assez longue revient en fait à ne pas payer d'impôt du tout. Je ne vois vraiment pas en quoi cela assure plus de justice sociale ni comment cela aiderait à réduire le déficit ou à relancer l'économie.

M. Hugget: Le plafond actuellement fixé pour les contributions au fonds de pension ne permettent pas d'accumuler suffisamment d'argent pour avoir de quoi vivre à partir de la retraite. Vous le savez fort bien. Vous contribuez tous davantage que ce qui est prévu aux fins de l'impôt, ce qui prouve bien qu'à votre avis, ces mesures sont pas assez généreuses.

Une voix: Qu'est ce qui n'est pas assez généreux?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il parle des retraites des députés.

M. Hugget: Les députés ont droit à une retraite après 6 ans alors que moi, je dois travailler pour une même entreprise pour au moins 35 ans pour avoir droit à une retraite de 70 p. 100.

M. McCain: Si vous quittiez votre emploi pendant six ans, est-ce que vous retrouveriez facilement quelque chose?

Le président: Nous n'allons pas nous lancer là-dedans. Monsieur Wilson, vous pouvez continuer. Je m'excuse de vous avoir interrompu. Je n'ai pas pu résister à la tentation.

M. Huggett: Merci, monsieur le président.

M. Arbuckle: Les propositions en vue d'une réforme des régimes de pension qui, soit dit en passant, ne sont même pas arrivées à l'étape de projet de loi, devaient en principe permettre de constituer un fonds suffisant en vue de la retraite. Si on ne faisait pas une contribution une année, cette contribution pouvait être reportée si bien qu'au moment de prendre sa retraite, un agriculteur disposerait d'une centaine de milliers de dollars en vue de sa pension.

Le président: Il pourrait donc contribuer à une pension.

M. Arbuckle: Ce serait donc un des éléments de la solution.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cela faciliterait les choses pour un agriculteur qui vend son exploitation.

Bien que nous soyons tous d'accord sur la gravité du déficit et que des aides, quelles qu'elles soient, ne fassent que

[Texte]

running counter to it by discussing various forms of assistance, I wonder whether in the short run the economic and social process of a series of bankruptcies would not cost more than interim assistance.

Mr. Huggett: I guess my answer to that is that you will not get your assistance through the tax system. If the farmer is in the kind of difficulty you are talking about, he is probably not paying any tax; because if he is paying tax, he has got an income. So you have to find some other way to provide the relief.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): That is where the SBDB concept may have some merit. The guy who is in trouble, as you point out, is not paying any tax and therefore has no need for the interest deduction.

Mr. Arbuckle: That is right. But during the recession the government seemed to be telling us we all needed lessons on how to manage ourselves, manage our farms and manage our businesses. Then interest went to 20% and beyond. Personally, I do not think that solved anything. I agree with you that it put people out of business unjustifiably, and that seemed to be almost a matter of government policy. So I do not know how you solve that issue.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I just want to take a little sidetrack on the investment tax credit. I realize it is not an issue here, but there are some people who believe the tax revenue lost through investment tax credits might be put to better use in other ways. It appears, at least as far as agriculture is concerned, that most of the investment tax credit activity is not in big-ticket items, the expensive tractors and combines, most of which come from outside of Canada. Purchases of these big-ticket items are being made mainly by the people at the very top end of agriculture, the ones who have sizable taxable income. What they are doing, of course, is flipping these items each year to build up the investment tax credit.

Can you, based on your experience, see any particular benefit in carrying that on, considering the deficit position of the government and the fact that these tax moneys ought to be better directed and better targeted?

Mr. Huggett: I think we should not have investment tax credits, because it has encouraged people to do two things, to overinvest in equipment and to search for loopholes. So that is pretty costly.

• 1110

I guess fundamentally my view is that we should not have all these damned incentives in the tax act, that that is there to raise revenue within certain policy and social constraints and that every time you put in an incentive you are directing people to do something which I think the private sector is better able to determine than any government no matter how good the government is or how terrible it is.

The Chairman: Mr. Foster.

[Traduction]

l'alourdir, je me demande si à plus court terme, les répercussions économiques et sociales de faillites en cascade dans le secteur agricole ne reviennent pas plus cher que des mesures d'aide provisoire.

Mr. Huggett: Ce ne sont pas les mesures fiscales qui pourront aider les agriculteurs car de toute façon, s'ils ne gagnent pas d'argent, ils ne paient pas d'impôt sur le revenu. Il faudra donc trouver une autre solution.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Les obligations pour l'expansion de la petite entreprise seraient peut-être la solution. Il est vrai en effet, comme vous venez de l'expliquer, que les agriculteurs en difficulté ne payant pas l'impôt sur le revenu, la possibilité de déduire les intérêts aux fins de l'impôt ne leur servirait à rien.

Mr. Arbuckle: C'est très juste. Pendant la récession, le gouvernement n'arrêtait pas de répéter que nous devions tous apprendre comment gérer nos fermes ou nos entreprises. Par la suite, les intérêts sont passés à 20 p. 100. Cela n'a rien résolu. Ce qui est certain, c'est que de nombreuses personnes ont été injustement acculées à la faillite, et l'on pourrait dire, par l'effet d'une politique gouvernementale. Je ne vois vraiment pas comment résoudre ce problème.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je voudrais, si vous permettez, dire quelques mots au sujet du crédit d'impôt à l'investissement. D'aucun vous diront que les recettes fiscales perdues au titre du crédit d'impôt à l'investissement pourraient être mieux utilisées à d'autres fins. En effet la majeure partie des crédits d'impôt à l'investissement dans le domaine agricole ne sont pas accordés pour l'achat d'équipement coûteux comme les tracteurs et les moissonneuses-batteuses, dont la plupart sont d'ailleurs importés. Ces équipements coûteux sont d'ailleurs achetés la plupart du temps par les gros exploitants qui réalisent de gros revenus. Ils changent chaque année leur gros équipement pour amasser des crédits d'impôt à l'investissement.

Cette mesure est-elle utile à votre avis, eu égard au déficit du gouvernement et à la possibilité de mieux utiliser l'argent ainsi soustrait aux recettes fiscales?

Mr. Huggett: Les crédits d'impôt à l'investissement devraient être supprimés car d'une part, ils encouragent les gens à trop investir et d'autre part, ils poussent les gens à chercher des échappatoires, ce qui est très coûteux.

A mon avis, il faudrait supprimer tous les stimulants fiscaux de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'objectif de la loi étant de lever des recettes conformément aux orientations du gouvernement et compte tenu de certaines contraintes sociales. Les stimulants fiscaux ont pour effet d'encourager les gens à agir dans un certains sens, alors que le secteur privé est bien mieux placé que le gouvernement, bon ou mauvais, pour décider ce qu'il faut faire.

Le président: Monsieur Foster.

[Text]

Mr. Foster: Mr. Huggett, you have expressed your opposition to the elimination of the capital gains tax, and clearly the tax paper suggests that there are a lot of down sides to it; but clearly it is a campaign commitment and clearly when the Minister of Finance was before the committee he indicated that the party and the government were still committed to those campaign promises.

The one question about the capital gains I would like to ask you is that it is suggested in the tax paper that if you do eliminate capital gains on farm property you should take away the deductibility of interest payments made in accumulating that property. Is that necessarily so, or is that an illogical approach but a politically unacceptable one perhaps?

Mr. Huggett: Interest is only deductible in this country if it is on money borrowed to earn income or to buy property that will generate income. So, theoretically, if I borrowed \$10,000 from the bank to buy gold and gold went up in price and I sold the gold—I would have a capital gain... I should not be allowed to deduct the interest on that money borrowed. So if you say your farm is going to be exempt from capital gains tax then it follows that the interest is not deductible.

The Chairman: Interest is deductible, though, for the purpose of earning the income and you have a hell of a time farming and earning money in farming without any land to farm. So presumably you would be entitled to deduct the interest to the extent that the interest is applicable to the cost of farming the land. You always were even before capital gains tax. It is very difficult to farm without land; it really is.

Mr. Huggett: I have a couple of farms in the ocean.

Mr. Foster: So your argument is that it would be similar to a home or something where you do not have to pay capital gains on the home you buy where it appreciates in value but you cannot claim the interest. I am listening to what the chairman is saying. He is butting in on my time so I thought I would listen to him. He argues that you do have to have the land, so what is the rationale of the department of taxation that you cannot claim interest?

Mr. Huggett: I guess maybe it does not follow that you would have to disallow the interest.

The Chairman: You could conceivably have a limitation on interest so interest would not be the cause of a loss maybe to protect it, but that might be something we should be doing in any case. There is a tendency maybe to pay a great deal more for land than its productive value or its possible return and finance that and then of course you lose money because it is like occupying a factory where you pay a rent in excess of the value of the property and therefore you could never make money occupying that factory at too high a rent. But surely you can deduct interest to the extent that it is needed to pay the...

Mr. Arbuckle: I think, Mr. Chairman, it would be very disastrous for the farming community if you started playing around with the lack of interest deductibility. I listed about six farm clients—tobacco, dairy, beef, cash crops—and I have

[Translation]

M. Foster: Monsieur Huggett, vous avez exprimé votre opposition contre la suppression de l'impôt sur le gain en capital, qui présente de nombreux désavantages. Mais il en a été question au moment de la campagne électorale et, lors de sa comparution devant le Comité, le ministre des Finances nous a assuré que le parti et le gouvernement comptaient respecter leurs engagements électoraux.

D'après ce document, si on supprime l'impôt sur le gain en capital pour les exploitations agricoles, il faudrait également supprimer la possibilité de déduire les intérêts versés pour l'achat de l'exploitation. Est-ce que les deux doivent nécessairement aller de pair?

M. Huggett: Les intérêts ne sont déductibles au Canada que sur des emprunts effectués en vue de gagner un revenu ou en vue de l'achat d'immeubles producteurs de revenus. Donc théoriquement si j'emprunte 10,000\$ pour acheter de l'or et que le prix de l'or monte, je réaliserais un gain en capital en vendant cet or et je ne serai pas autorisé à déduire les intérêts sur l'argent emprunté pour l'achat. Dès lors, si une exploitation est exemptée de l'impôt sur le gain en capital, il en découle que les intérêts ne peuvent pas être déductibles.

Le président: Mais les intérêts sont déductibles lorsque l'argent est emprunté en vue de gagner un revenu; or il n'y a pas moyen de faire de l'agriculture si on ne possède pas de terre. Un agriculteur doit donc en principe être en mesure de déduire les intérêts pour autant que ces intérêts se rattachent à l'achat de terres agricoles. On pouvait d'ailleurs le faire même avant l'introduction de l'impôt sur le gain en capital. Sans terre il n'y a pas d'agriculture.

M. Huggett: J'ai deux fermes dans l'océan.

M. Foster: Ce serait donc pareil aux particuliers qui ne doivent pas payer d'impôt sur le gain en capital réalisé à la vente de leur résidence principale, mais ne peuvent pas par contre déduire les intérêts. Le président vient d'expliquer que la terre est indispensable aux agriculteurs; comment se fait-il que les agriculteurs ne puissent pas déduire les intérêts?

M. Huggett: Peut-être que ce n'est pas tout à fait logique.

Le président: Il faudrait peut-être plafonner les intérêts pour ne pas permettre de créer ainsi artificiellement des pertes. Les agriculteurs ont peut-être trop souvent tendance à payer des prix surfaits pour la terre compte tenu de ce qu'elle peut rapporter. De même, un industriel qui paierait un loyer trop élevé pour un atelier perdría, lui aussi, de l'argent. Mais il faudrait permettre de déduire les intérêts dans une certaine mesure.

M. Arbuckle: Je crois que ce serait catastrophique pour l'agriculture si l'on touchait à la possibilité de déduire les intérêts. J'ai fait une liste de six clients agriculteurs—culture du tabac, secteur de la laiterie, élevage de bovins, culture

[Texte]

jotted down some figures, the interest costs range from about \$12,000 to \$102,000. I do not think any farmer would trade the deductibility of that interest for a tax-free capital gain at the end because I do not think he could afford to.

• 1115

Mr. Foster: I think it was just a useful argument by the scribes of the tax white paper to prove that we should not have capital gains.

Mr. Arbuckle: I agree with you. It would be useful.

Mr. Foster: I would be interested in knowing the Department of Finance's estimate of the lost tax expenditure if you got rid of section 31. On page 24 of the paper, table 10, they estimate the amount of restricted income at \$86 million and they say that if you apply a 30% or 32% marginal rate, the actual tax expenditure of getting rid of section 31 is about \$25 million. However, they say if you expand that box of \$5,000 taxable of restricted income limit, then that estimate will balloon up to \$125 million or \$150 million of tax expenditure. Do you have any thoughts about that, having worked with this section 31?

If the tax expenditure is only \$25 million, who the hell needs the aggravation of section 31? Now, they claim that if you take off those restrictions, the thing will escalate up to a lot higher figure. Do you have any feelings about that at the present?

Mr. Arbuckle: Well, my feelings, and I think I expressed it in my comments, is that taking away section 31 may just do the reverse. A lot of people who think they are going to get a \$5,000 loss and that somehow it is in the act, just quit trying to do it. Revenue could tighten up and people with minimal sales, I think, would just have their losses disallowed and perhaps there would be a reverse trend if we took out section 31.

Mr. Foster: Yes.

Mr. Arbuckle: I do not quite agree with what is in the paper. I can think of a couple of hobby farmers, and maybe they are getting a little bit, but it is not a material amount. I do not think it would increase if we took out section 31.

Mr. Foster: Well, there is the approach that the section 31 and the \$5,000 limit—and I get this feeling from just being around this table for the last three weeks—is really a convenient thing for the Department of National Revenue to avoid their having to do all kinds of audits and really test the expectation of profit.

Mr. Arbuckle: They test the expectation of profit pretty regularly in the tax cases. There is no question about that, and they will be able to continue to do it.

Mr. Foster: I do not suppose there is any problem with the 50,000 part-time farmers who report a profit, but there are 124,000 individuals reporting a loss. Surely they do not audit those guys all the time. They just say that as long as they are

[Traduction]

commerciale—and j'ai jeté quelques chiffres sur le papier, les frais de trésorerie vont de 12,000\$ à 102,000\$. Je ne pense pas que les agriculteurs acceptent d'échanger la déductibilité de cet intérêt pour un gain en capital non imposable en fin de parcours; je ne pense pas qu'ils puissent se le permettre.

M. Foster: Je pense que c'était un artifice de raisonnement utile à ceux qui ont rédigé le document d'étude, afin de prouver que l'on devrait supprimer cet impôt sur le gain en capital.

M. Arbuckle: Je suis d'accord avec vous.

M. Foster: J'aimerais savoir à combien le ministère des Finances estime la perte en recettes fiscales, au cas où l'on se débarrasserait de cet article 31. Page 27, tableau 10, on estime à 86 millions de dollars le montant restreint, avec 30 ou 32 p. 100 d'imposition marginale cela fait 25 millions en moins pour la recette fiscale, mais si vous relevez le plafond de 5,000\$, ce chiffre monterait à 125 ou 150 millions de dollars. Est-ce que vous avez calculé là-dessus, puisque vous avez réfléchi à cette question de l'article 31?

Si la recette ne perd que 25 millions de dollars, à quoi sert l'article 31? Mais si vous supprimez ces restrictions, le volume des pertes augmente rapidement. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Arbuckle: Je pense, et je l'ai déjà dit, que l'abrogation de l'article 31 aboutirait peut-être justement à l'inverse. Lorsque les gens savent qu'ils vont pouvoir déduire 5,000\$ de pertes, puisque c'est dans la loi, ils en resteront là. Revenu Canada pourrait adopter des dispositions plus strictes, et les gens qui ont des ventes trop peu importantes ne pourraient pas déduire leurs pertes, si bien que la tendance se renverrait, en cas d'abrogation de l'article 31 comme je le disais.

M. Foster: Oui.

M. Arbuckle: Là-dessus je ne suis pas tout à fait d'accord avec le Livre blanc. Il est possible que quelques agriculteurs amateurs en profitent, mais je ne pense pas que cela représente des sommes énormes. Cela n'augmenterait certainement pas si nous supprimions l'article 31.

M. Foster: D'après ce que j'ai pu entendre depuis trois semaines à ces audiences, certains pensent que l'article 31 et ce plafond de 5,000\$ sont en fait extrêmement pratiques pour le ministère du Revenu national en lui évitant des tas de vérifications à faire, et notamment pour ce qui est de cet espoir raisonnable de bénéfice.

M. Arbuckle: Ils le vérifient chaque fois qu'il y a un procès, cela ne fait aucun doute; et ils continueront à le faire.

M. Foster: Ce ne sont pas les 50,000 agriculteurs à temps partiel déclarant un bénéfice qui font problème, mais plutôt les 124,000 autres qui enregistrent une perte. Le ministère ne va certainement pas faire des contrôles régulièrement chez eux.

[Text]

staying within that \$5,000 limit, they are not going to harass them too much. Is that the way it works, in your practice?

Mr. Arbuckle: Probably, in practicality.

Mr. Huggett: I think there may be merit in having the equivalent of an administrative tolerance; that if you are within certain limits, they are just not going to bother with you. But I would suggest, if you are going to have that, that you have a different test than we have in section 31. Maybe you would want to look at the off-farm income and then have your limits and allow losses up to certain amounts, and if you are in that category it will be accepted without too much question.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. Foster: That is just about what you have right now, you know.

Mr. Arbuckle: Well, in a sense.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, I guess I am going to repeat something that I said at an earlier meeting here. But I guess one of the totally inflexible attitudes of the tax collector has been, whether it be the farmer or the musician or the artist, that even when he turns a profit there is no willingness on the part of the tax department to reconsider previous rulings.

• 1120

One kid I know has formed an orchestra. He lost like hell. His earnings are \$20,000 a year. No way would a guy with \$20,000 a year go into an orchestra operation without anticipation of improving his income. So he had a severe loss in his first year. In his second year he reorganized and showed a small profit. So the tax guy said to him: Oh, but what you have done now is unreasonable. Your reorganization, your remanagement and your profit now shown does not indicate on your initial basis that you ever had any hope of profit. But he learned as he went through. Now they want tax and are collecting tax on the profit he showed in the fourth year of his band, without any reconsideration of the assessment they put on him because he was a hobbyist in the first three years. And the guy is now paying a monthly payment to the tax branch after having proven and will prove again in the tax year 1984 that he indeed did anticipate profit, that he realized profit. But he is still fined, he is paying interest and he is paying back-tax collected.

Now, this is a finite case, which our chartered accountant friend will understand, and no way can one get any revision of the initial ruling even though the initial ruling will in two consecutive years have been proven to be wrong. This is often the case with the farmer. The decision is initial and irreversible, historically. What about the guy that wants to start in the production of Christmas trees. Is he a farmer, in your opinion?

Mr. Huggett: Yes, I think raising Christmas trees qualifies as farming.

[Translation]

Tant qu'ils en restent à cette limite de 5,000\$, on les laisse en paix. Est-ce que c'est ainsi que cela fonctionne, parmi vos clients?

M. Arbuckle: Dans les faits, sans doute.

M. Huggett: Il peut être intéressant d'adopter une disposition qui soit l'équivalent d'une tolérance; à l'intérieur d'une certaine fourchette on va vous laisser tranquille. Mais, dans ce cas, les critères appliqués devront être différents de ceux de l'article 31. On fixerait un certain plafond pour le rapport entre les pertes et le revenu extra-agricole, et si vous vous trouvez dans cette fourchette, on acceptera votre déclaration sans trop de difficultés.

Le président: Monsieur McCain.

M. Foster: Mais c'est précisément ce qui se passe maintenant, en fait.

M. Arbuckle: Dans un certain sens, oui.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, je crois que je vais être obligé de répéter ce que j'ai déjà dit à une autre séance. Je trouve en effet que la perception de l'impôt a été faite de façon très rigide jusqu'ici, qu'il s'agisse des agriculteurs ou des artistes, et que l'on a toujours refusé au ministère de l'Impôt de réviser certaines des décisions des années précédentes, même lorsque le contribuable dégagait un profit.

Je pense notamment à un jeune qui a monté un orchestre. Cela lui a occasionné des pertes terribles. Il gagne \$20,000 par an, et à ce tarif-là, il est évident qu'il monte un orchestre pour améliorer son ordinaire. La première année il a terriblement perdu. La deuxième année il s'est réorganisé et a dégagé un petit bénéfice. Cela n'a pas empêché le fisc de lui dire qu'on ne pouvait pas s'y attendre. Il avait réaménagé, restructuré, mais le bénéfice dégagé n'était absolument pas prévisible au départ. Puis il a progressé, et maintenant ils veulent percevoir un impôt sur le bénéfice de la quatrième année, sans vouloir reconSIDérer leur première évaluation, selon laquelle il avait été un amateur pendant trois ans. Voilà donc un jeune qui fait maintenant des versements annuels à la direction de l'impôt, après avoir prouvé, et il pourra encore en administrer la preuve pour l'année d'imposition 1984, qu'il s'attendait à faire un bénéfice, qui a d'ailleurs bien été réalisé. Néanmoins il a été pénalisé, il verse un intérêt et l'arriére d'impôt.

Voilà donc un cas précis, que comprendra bien notre ami comptable agréé, il est absolument impossible d'obtenir une révision de la décision initiale, alors que les événements des deux années suivantes montrent qu'elle avait été prise à tort. Cela se passe souvent comme cela en agriculture. La décision initiale est irréversible, elle a été prise une fois pour toutes. Que se passe-t-il pour celui qui veut commencer à planter des sapins de Noël, par exemple? Est-ce un agriculteur?

M. Huggett: Oui, je crois que c'est prévu comme cela.

[Texte]

Mr. McCain: He has not got a hope in hell of making a nickel's profit for at least 10 years. Are you going to categorize him as having no hope of profit, when the reality of the business is that it is 10 years before he markets profitably?

Mr. Arbuckle: I can only agree with you. That is why I suggested some guidelines should be drawn up between the Department of Finance and the farm community that recognizes the economics of tree farming or the economics of any other type of business. But section 31 does not provide a solution to that. Section 31 only exaggerates that kind of problem.

Mr. McCain: It provides judgmental capability; it is a matter of judgment.

The Chairman: If he writes those losses off. If they are showing a proper tree farm for Christmas trees . . .

Mr. McCain: My orchestra guy cannot. He cannot get a retroactive ruling, no way.

The Chairman: He should be able to write off his annual costs every year.

Mr. McCain: But not retroactively. Though he has proven that he is making profit and is going to make it two years in a row, he is still paying his fine, his interest and his back-tax.

Mr. Huggett: I think that is a question of administration, rather than any provision in the act itself.

The Chairman: That is right.

Mr. McCain: It is a reflection of the judgmental capability of the section. I think this is what I have objected to persistently and consistently.

Mr. Huggett: That is why we are suggesting to you that guidelines be developed and the act be amended, in so far as section 31 is concerned, so you are in a position where you can develop guidelines.

Mr. McCain: I guess I want to make another statement, Mr. Chairman. You refer to the householder in the city. But we have housing programs which subsidize the housing, building and its renovation, and they have been in place for quite some time. Now, there may be an income limit as to when you can use that, but nevertheless it is there. And the farm income certainly is below those limitations at the moment, in the cases of the farmers we are referring to. I do not think the farm sector has been given special treatment, any more than Chrysler or Canadair or tax incentives to other industries, because the tax incentives system was not applied initially to the farm purchase. It was applied to the industrial purchase. The tax incentive and the quick write-down was extended first to industry and secondarily to the agriculture industry. It still remains in place for industry in some areas. And I guess the implications of some of your remarks as you made them this morning, as I understood them, was that there had been more special treatment for agriculture than was its right.

[Traduction]

M. McCain: Pourtant il n'a pas espoir de faire un sou de bénéfice avant 10 ans. Il faut attendre 10 ans avant qu'il puisse vendre ses sapins, est-ce que l'on va dire qu'il n'avait aucun espoir de bénéfice?

M. Arbuckle: Je ne peux qu'être d'accord avec vous. J'avais d'ailleurs conseillé que le ministère des Finances et les agriculteurs s'entendent sur cette question des arbres que l'on plante pour la vente, ainsi que sur d'autres secteurs pour lesquels il faudrait avoir des directives. Mais l'article 31 ne prévoit rien pour ces cas-là. Il ne fait qu'en aggraver les difficultés.

M. McCain: Il lui laisse la possibilité de juger comme bon lui semble.

Le président: Mais si l'on arrive à montrer que l'on a une affaire d'arbres de Noël, et que l'on déduit les pertes . . .

M. McCain: Dans le cas de ce jeune qui a monté un orchestre, ce n'était pas possible. Il est impossible d'obtenir une décision rétroactive.

Le président: Il devrait tout de même pouvoir déduire ses coûts annuellement.

M. McCain: Mais pas rétroactivement. Il a pourtant prouvé qu'il faisait un bénéfice, qu'il va en faire pendant deux ans de suite, et pourtant il paie une amende, un intérêt et ses arriérés d'impôt.

M. Huggett: Je crois que c'est là une question qui concerne l'administration, plutôt que les dispositions de la loi elle-même.

Le président: Exactement.

M. McCain: Cela montre à quel point cet article est vague. C'est ce que j'ai toujours dit et redit.

M. Huggett: Voilà pourquoi nous demandons qu'il y ait des directives, et que la loi soit modifiée—pour ce qui est de l'article 31—afin que l'on puisse effectivement rédiger ces directives.

M. McCain: J'ai encore quelque chose à dire, monsieur le président. Vous parliez du propriétaire d'immeuble en ville. Précisément dans ce domaine nous avons eu des subventions au logement, à la construction et à la rénovation, depuis déjà pas mal de temps. Il y a sans doute un revenu maximum à partir duquel vous ne pouvez plus en profiter, mais le programme est tout de même là. Or, dans le cas de ces agriculteurs auxquels nous nous intéressons, leur revenu est certainement inférieur à ce plafond. Je ne pense pas que le secteur agricole ait droit à un traitement de faveur, pas plus que Chrysler ou Canadair, ou que d'autres secteurs de l'industrie qui ont bénéficié de dégrèvements fiscaux, car je peux bien dire que ces mesures d'incitation fiscale n'étaient pas à l'origine prévues pour l'achat d'une exploitation agricole, mais au contraire d'un élément d'actif industriel. Les mesures d'incitation fiscale et d'amortissement rapide ont d'abord été appliquées à l'industrie, et ensuite seulement à l'agriculture. Dans certains cas ces mesures sont toujours en place dans l'industrie. Or, ce que vous nous dites ce matin c'est que—si j'ai bien compris—l'agriculture aurait bénéficié d'un traitement de faveur bien plus que de raison.

[Text]

• 1125

Now, policy to satisfy the consumer has put you in a proper position, let us say, in the dairy industry. You cannot argue with that. But that was as much a consumer-oriented plan as it was a farm-oriented plan. I am not sure it was not more consumer, really. I regret that the analyses which have been presented here to this committee—I wish there could be a little turn-around—rejects the possibility of any cashflow to government from other tax sources or from ultimate prosperity of the farmer. It is strictly a revenue expenditure program with absolutely no . . . I assume there will be no additional return to the Treasury as a result of any assistance given, and I wish that could be addressed. You did not address it this morning; your department did not address it when it came in the first time. I wish there could be a balanced type of assessment, a cost-benefit assessment, to the whole economy.

The Chairman: We are not talking with the Department of Finance. They are from Coopers & Lybrand. They are private accountants.

Mr. McCain: Oh, excuse me. It says Finance on my notes. I am sorry.

The Chairman: No, the Finance people will be here in a moment. But in any event, they are all in the room, so they have already heard you, Fred.

Mr. McCain: It was my error, and I apologize.

The Chairman: Has anybody else further questions? Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Before we move on, I just want to get a clarification. I may have heard wrong, because after a couple of weeks I am not always hearing every word, so I wanted to just check to see whether I have misinterpreted Mr. Huggett.

At one point, quite early in your presentation, I thought I heard you suggest that losses are being interpreted now by the department to be farm losses if they exceed the off-farm income. Now, did I hear incorrectly, or did you say anything even remotely related to that? Is that the way your experience has been, that such losses are interpreted?

Mr. Huggett: I think what you heard was my facetious comment about section 31, that the way it reads is that if you have a salary of \$15,000 and a farm loss of \$1,000 your chief source of income is not farming; but if you had the same salary but a loss of \$50,000 from farming, then that would be your chief source of income, which seems rather ridiculous. So your \$1,000 loss would be disallowed, but your \$50,000 loss would be good.

Mr. Althouse: I tend to take it half seriously in light of table 13. I cannot find any other explanation for having average farm losses in the top of that table of \$187,000 written off against incomes in excess of \$400,000. The loss does not

[Translation]

Il est certain que dans l'industrie laitière, la situation est bonne à la suite de cette politique qui visait à satisfaire le consommateur. En fait il s'agit d'un plan qui avantageait le consommateur tout autant que les agriculteurs, mais peut-être est-ce que ce sont les consommateurs qui en ont vraiment bénéficié. Je regrette de voir que les analyses qui ont été présentées devant le comité rejettent la possibilité que le gouvernement bénéficie d'un flux de liquidités provenant d'autres ressources fiscales ou tout simplement de la prospérité des agriculteurs. Il s'agit strictement là d'un programme de dégrèvements fiscaux . . . je suppose qu'aucune recette supplémentaire n'ira au trésor public à la suite de cette aide consentie par le gouvernement. J'aimerais que l'on étudie cette question. Vous n'en avez pas parlé ce matin et votre ministère n'en a pas parlé à sa première comparution. J'aimerais que l'on ait une évaluation coûts-bénéfices dans le contexte de l'économie tout entière.

Le président: Nos témoins ne sont pas les représentants du ministère des Finances mais bien de Coopers & Lybrand. Il s'agit d'un cabinet de comptables privés.

M. McCain: Je m'excuse, mais mes notes font mention du ministère des Finances. Je m'excuse.

Le président: Les témoins du ministère des Finances comparaîtront dans un instant. Ils se trouvent déjà tous dans la salle et ils ont entendu votre question, Fred.

M. McCain: Je me suis trompé, et je m'en excuse.

Le président: Quelqu'un a-t-il d'autres questions à poser? Monsieur Althouse.

M. Althouse: Une précision avant de continuer. J'ai peut-être mal entendu, et il faut dire qu'après deux semaines de séances, je n'entends peut-être plus très bien. J'aimerais donc savoir si j'ai mal compris ce que vous vouliez dire, monsieur Huggett.

Tout au début de votre exposé vous avez dit que les pertes sont considérées par le ministère comme des pertes agricoles pourvu qu'elles dépassent le revenu réalisé à l'extérieur de l'exploitation agricole. Est-ce que j'ai mal compris ou est-ce que vous avez dit quelque chose de ce genre? Est-ce vraiment comme cela que cela se passe d'après votre expérience?

M. Huggett: Vous avez entendu les commentaires assez humoristiques que j'ai faits au sujet de l'article 31. En fait, si votre salaire est de 15 000 \$ et vos pertes agricoles de 1 000 \$, votre principale source de revenu n'est pas l'agriculture; cependant si vous réalisez le même salaire, mais que vous encourrez des pertes de 50 000\$ au titre de votre exploitation agricole, votre principale source de revenu est considérée comme étant cette exploitation, ce qui semble assez ridicule. Ainsi, le ministère du Revenu ne vous permettra pas de déduire cette perte de 1 000 \$, alors qu'il vous permettra de déduire les 50 000 \$.

M. Althouse: Je peux prendre cela plus ou moins au sérieux étant donné le tableau 13. Je ne pourrais trouver d'autre explication de cette perte moyenne agricole de 187 000 \$ défafquée de revenus de plus de 400 000 \$. La perte ne dépasse

[Texte]

exceed the off-farm income, obviously, but there are some very large losses there that I find hard to explain any other way. It just seems to me that, once they hit this certain level, they seem to be acceptable farmers, even though the off-farm income exceeds the farm . . .

Mr. Huggett: I would guess that anybody who lost \$200,000 must have quite a farm operation. You cannot lose that on a quarter of an acre; at least, I do not think you can, unless you plough the money under.

Mr. Althouse: If you were buying expensive bulls, I guess you could, too.

The Chairman: Mr. McCain, do you have anything more?

Mr. McCain: I have one little statement I would like to make. If you go through the farming community where I live, you would find that the prosperous farmers, the successful farmers today, are people who came as farm workers, got credit and have become full-time farmers, and there is a multitude of those in my constituency. That opportunity is gone under the existing tax and cost structures which are here today. I am very prone in support of part-time farmers. Thank you.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: I have just one question to Mr. Arbuckle. Perhaps it is too late to go into the details here, but I take it from what Mr. Huggett had to say that you take a very hard-nosed approach to the farm debt crisis. If the guy cannot pay his bills, there should be no programs of assistance or relief. I put this question to you because you mention that you have 75 or 100 clients who are in the agriculture industry, and certainly in the area north of you, the Bruce-Grey area, they really suffered very much, especially the red meat industry and certain other cash crops. Do you have any other thoughts or advice as far as rescheduling of a debt set-aside program?

• 1130

Mr. Arbuckle: I hope I did not sound as if I were taking a very hard-nosed position with people who are in financial difficulty, and it is no responsibility of theirs, and what should be done about it. I just do not think that maybe you can give some people relief on that and some people you cannot.

The present income debenture route I believe is available to farmers as well as to any other incorporated company, or anybody else who is in financial difficulty. I think it is only available through corporations also, so it does not by and large have a lot of application to farms.

I think we are dealing with a section 31 problem, and that is really not the problem you are talking about. For the guy who is a legitimate farmer and is having trouble, I think his interest costs should be deductible. Whether or not you go beyond that I suppose becomes a judgment call and a matter of policy. As

[Traduction]

pas le revenu réalisé à l'extérieur de l'exploitation agricole, c'est évident, mais il y a des pertes très importantes dans cette table que je ne pourrais expliquer d'autre façon. Il me semble qu'une fois atteint un certain niveau, ces personnes sont considérées comme des agriculteurs, même si le revenu réalisé à l'extérieur de l'exploitation agricole dépasse celui . . .

M. Huggett: Je suppose que toute personne qui perd 200 000 \$ doit avoir une exploitation agricole assez importante. On ne peut perdre une somme de cette importance quand on exploite uniquement un quart d'acre. Du moins, je ne le crois pas, à moins que l'on n'enterre cet argent.

M. Althouse: Je suppose que si l'on achète des taureaux à un prix très élevé, ce serait possible également.

Le président: Monsieur McCain, autre chose?

M. McCain: J'aimerais faire une brève déclaration. Dans ma région, les agriculteurs prospères à l'heure actuelle sont ceux qui sont venus travailler comme main-d'œuvre agricole, ont obtenu du crédit, ont décidé d'exploiter la terre à temps plein. Il y en a pas mal qui ont procédé de cette façon dans ma circonscription. À l'heure actuelle, une telle possibilité est inconcevable étant donné la structure fiscale actuelle de même que les coûts. Je suis en faveur des agriculteurs à temps partiel. Je vous remercie.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: J'aimerais poser une question à M. Arbuckle. Il est peut-être trop tard pour entrer dans les détails, mais si je comprends bien ce qu'a dit M. Huggett, vous envisagez de façon très froide cette crise d'endettement des agriculteurs. Un agriculteur qui ne peut payer ses factures ne devrait pas, à votre avis, bénéficier du programme d'aide. Si je vous pose la question, c'est que vous mentionnez que 75 ou 100 de vos clients sont dans le domaine agricole et que dans la région qui est au nord de la vôtre, celle de Bruce-Grey, ces agriculteurs ont souffert énormément; c'est particulièrement le cas des éleveurs dans le cas de la viande rouge et de certaines récoltes destinées à la vente. Avez-vous d'autres conseils à formuler en ce qui concerne l'échelonnement de la dette ou tout moratoire à ce sujet?

Mr. Arbuckle: J'espère ne pas avoir donné l'impression d'être très sévère envers les personnes qui sont en difficulté financière, alors que cela ne relève pas d'elles. Je ne crois pas qu'il faudrait établir un traitement différent pour différentes personnes.

Il est possible pour les agriculteurs de se prévaloir d'un programme de débentures, comme c'est le cas pour tout autre société à charte ou toute personne en difficulté financière. Cependant, cela ne s'applique pas très bien dans le cas des agriculteurs.

Je crois que le problème, ici, se situe au niveau de l'article 31 de la loi. J'estime que l'agriculteur véritable qui est en difficulté devrait pouvoir déduire ses frais d'intérêt. Quant à savoir si on peut aller plus loin que cela, je crois que c'est une question de politique et de jugement. Comme Don l'a dit, il

[Text]

Don has suggested, I think we have to be careful and not single out the farm industry for some kind of relief, because we have lots of clients in construction and real estate and so on who have had the same problems as agriculture has had.

The Chairman: Thank you, Mr. Huggett and Mr. Arbuckle, for coming. It is always refreshing to have you before our committee with some clear-cut and hard-nosed positions.

Mr. Huggett: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will adjourn for two or three minutes while we get reorganized and then we will have our officials from the Ministry of Finance here.

• 1132

• 1143

The Chairman: Order, please.

We have Mr. David Weyman, Nick LePan, Satya Poddar and Mr. McNevin. There was a number of questions that you were going to answer for us.

Mr. David Weyman (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, are you referring to the questions that . . .

The Chairman: Question that were asked the last time you were here. There was a number of questions and I wonder, Mr. Weyman, whether you could go over them with us, and perhaps start us off on those questions to begin with.

Mr. Weyman: With this paper we are distributing, at least the forest industry is going to prosper as a result of the deliberations of this committee.

The Chairman: One of these days we are going to run out of trees.

• 1145

Mr. Weyman: Mr. Chairman, there is one comment I would make by way of introduction. We do apologize to the committee that at this point the information we are distributing now is available only in English. We have not had an opportunity to translate it because of the time pressures.

The Chairman: Under the circumstances, that will probably be all right. We will get the other copy when we have had it translated for distribution to our francophone members, but we do not have any francophone members of the committee here now.

If possible, I want to append these presentations to the meeting today so they will be available in the transcript for people to see. Have you any objection to that?

Mr. Weyman: No; in effect, they are addended to the discussion paper.

The Chairman: They are addended to the discussion paper, but these were not available in the discussion paper.

[Translation]

faudrait faire attention de ne pas fournir de l'aide uniquement au secteur agricole; en effet, beaucoup de nos clients dans la construction ou l'immobilier, ou dans d'autres secteurs, ont eu les mêmes problèmes que les agriculteurs.

Le président: Messieurs Huggett et Arbuckle nous vous remercions d'être venus témoigner. Nous sommes toujours heureux de vous voir formuler votre position avec autant de netteté et de rigueur.

Mr. Huggett: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous ajournons pendant deux ou trois minutes avant d'entendre les fonctionnaires du ministère des Finances.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nos témoins sont David Weyman, Nick LePan, Satya Poddar et M. McNevin. Vous deviez répondre à plusieurs de nos questions.

M. David Weyman (sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation fiscale, ministère des Finances): Monsieur le président, voulez-vous parler des questions des . . .

Le président: Des questions que nous vous avions posées au cours de votre dernière comparution. Nous avions posé plusieurs questions, et je me demande, monsieur Weyman, si vous pourriez les passer en revue avec nous.

Mr. Weyman: Avec ces montagnes de papier que nous vous distribuons, l'industrie forestière devrait faire de bonnes affaires.

Le président: Oui, mais un de ces jours, nous n'aurons plus d'arbres.

M. Weyman: Monsieur le président, j'aimerais faire un commentaire en guise d'introduction. Nous nous excusons devant le Comité de vous distribuer des renseignements en anglais seulement, mais nous n'avons pas eu la possibilité, étant donné les délais, de les faire traduire.

Le président: Étant donné les circonstances, je suppose que cela pourra aller. Nous obtiendrons l'autre version lorsque celle-ci aura été traduite à l'intention de nos députés francophones. Cependant, aucun membre francophone n'est présent ici à l'heure actuelle.

J'aimerais annexer ces documents aux délibérations d'aujourd'hui, afin qu'elles fassent partie du compte rendu. Avez-vous des objections à formuler?

Mr. Weyman: Non; en fait, ces réponses peuvent être considérées comme étant en annexe au document d'étude.

Le président: Mais elles n'étaient pas disponibles dans ce document.

[Texte]

Mr. Weyman: No, they were not. Obviously we have produced them as a result of the questions put to us when we were here before.

The Chairman: Okay.

Mr. Weyman: The package that is headed "Table I" at the top, consisting of five tables, relates to the capital gains and loss experience from real estate reported by full- and part-time farmers since 1972. The point was made to us that the tables in the discussion paper really went too far back in history and we should have really concentrated our attention on the period since 1972, and in effect this is what this table leads us to.

You will see there, listed from 1972 to 1982, the number of full- and part-time farmers reporting a gain or loss from real estate in each of the years and the total net gain or loss from real estate reported by farmers.

The Chairman: Real estate reported by people who are either full-time farmers or who report farming income. It is not necessarily farm real estate. It is real estate in general. It could be shopping centres owned by part-time farmers.

Mr. Weyman: That is correct. We cannot differentiate farmland from other real estate within the taxation data. What we have here is real estate in total reported by farmers, disposed of by farmers in each of the years.

The Chairman: Sorry, carry on Mr. Weyman.

Mr. N. LePan (General Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): If I may, Mr. Chairman, I think there was a question as well.

The Chairman: Does somebody have a question here?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The number of zeros to add to the right-hand column.

The Chairman: These are in thousands, are they not?

Mr. LePan: Yes, The left-hand column is actual numbers.

The Chairman: The left-hand column is the numbers of people; the others have zeros taken off.

Mr. LePan: Yes. For example, Mr. Chairman, for 1982 that would be 48,488 individuals with \$604 million worth of gains.

The Chairman: This is the total gain, not the taxable gain. Taxable gain would be half, would it, in all of these cases?

Mr. Weyman: Yes.

Mr. Foster: If you take the year 1982, how much of that \$604 million is actual farm property and how much is other property?

Mr. Weyman: Unfortunately Mr. Chairman, we cannot break down the data by the type of real estate, only by the type

[Traduction]

M. Weyman: Non, en effet, puisqu'il s'agit de réponses à des questions qui nous avaient été posées lors de notre comparution.

Le président: Très bien.

M. Weyman: L'ensemble du document intitulé *Tableau numéro 1* comprend cinq tableaux se rapportant aux gains et pertes en capital sur propriété foncière dont font état les agriculteurs à temps plein ou temps partiel depuis 1972. On nous avait dit que les tableaux dans le document d'étude remontaient trop loin dans le temps et que nous aurions dû concentrer notre attention sur la période allant de 1972 à nos jours. C'est ce que nous avons fait.

Ainsi, de 1972 à 1982, vous remarquerez le nombre d'agriculteurs à temps plein et à temps partiel qui déclarent une perte ou un gain en capital concernant leur propriété foncière au cours de chacune de ces années et le gain ou la perte totale nette s'y rapportant également.

Le président: Il ne s'agit pas là nécessairement de propriété foncière agricole, mais de propriété foncière en général. Il pourrait s'agir par conséquent de centres commerciaux qui seraient la propriété d'agriculteurs à temps partiel.

M. Weyman: C'est exact. Nous ne pouvons établir de différence entre les terres agricoles et les autres propriétés foncières en ayant recours à nos données fiscales. Nous avons ici le total pour les biens immobiliers indiqués par les agriculteurs pour chacune de ces années.

Le président: Je m'excuse, poursuivez, monsieur Weyman.

Mr. N. LePan (directeur général, Direction de la politique et de la législation fiscale, ministère des Finances): Si vous me le permettez, monsieur le président, je crois qu'il y avait une question qui avait été posée à ce sujet également.

Le président: Quelqu'un voulait-il poser une question?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais savoir le nombre de zéros qu'il faut ajouter à la colonne de droite.

Le président: Il s'agit de milliers, n'est-ce pas?

M. LePan: Oui. Quant à la colonne de gauche, ce sont les chiffres réels.

Le président: La colonne de gauche représente le nombre de personnes, les autres colonnes sont en milliers.

M. LePan: Oui. Ainsi, monsieur le président, pour 1982, il s'agit de 48,488 personnes et de 604 millions de dollars de gains.

Le président: Le gain total, et non le gain imposable. Je suppose que le gain imposable serait la moitié du chiffre dans tous les cas?

M. Weyman: Oui.

M. Foster: Dans le cas de 1982, quelle est la proportion de ce chiffre de 604 millions de dollars qui se rapporte à des propriétés foncières agricoles ou à d'autres types de propriétés?

M. Weyman: Malheureusement, monsieur le président, nous n'avons pas de ventilation selon le genre de propriété foncière,

[Text]

of taxpayer. On the tax form in the context of capital gains reporting, real estate is reported as a lump-sum number, as a combined number. All we are able to extract from the data is real estate in total, but here we have segregated out the real estate applicable to full-time and part-time farmers.

• 1150

Mr. Fraleigh: For clarification, Mr. Chairman, included in this group are the groups around the major urban centres that were classified as farmers and that sold that high-priced development land.

The Chairman: Indeed, Mr. Fraleigh, they would not even have to be living on a farm. They could be your favourite dentist, who happened to declare farming income but he happened also to own a shopping centre, and that year he sold the shopping centre.

Mr. McCain: Or the land to build it.

The Chairman: That is right. If he sold the shopping centre, it would be land, really.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, I just want to emphasize that these numbers in the right-hand column represent the post-1971 gain. These are the numbers reported for tax purposes and therefore they take into account the valuation day value, obviously, in reporting.

The Chairman: These are the capital gains that are taxable under the present statute.

Mr. Weyman: Right; but it is the full gain.

Mr. Foster: We have to get this into context. These are all real estate capital gains. What is the total capital gain? I suppose the only other thing is stocks and bonds.

The Chairman: Stocks, bonds, pictures, paintings, cottages.

Mr. Foster: As a matter of interest, in 1982, apart from the real estate capital gains of \$604 million that were reported, what were your total capital gains reported for that year—all other categories?

Mr. Weyman: May I clarify on the question? Are you talking about all the gains for this particular group of tax filers, namely farmers full- and part-time?

The Chairman: Total capital gains reported.

Mr. Weyman: For all taxpayers.

The Chairman: That is right.

Mr. Weyman: The total for all taxpayers . . .

The Chairman: On all items in 1982.

Mr. Weyman: —for 1982 is \$1.582 billion.

The Chairman: \$1.6 billion.

[Translation]

mais uniquement selon le type de contribuable. Sur la formule d'impôt où l'on fait état des gains en capital, les propriétés foncières sont indiquées sous un même code. Nous pouvons par conséquent obtenir uniquement un chiffre se rapportant à l'ensemble des propriétés foncières; nous avons pu séparer cependant les propriétés foncières des agriculteurs à temps plein et celles des agriculteurs à temps partiel.

M. Fraleigh: Je préciserai, monsieur le président, que ce groupe inclut des groupes répartis autour des principaux centres urbains, qui étaient classés comme agriculteurs et qui ont vendu leurs terres à un prix très élevé à des promoteurs.

Le président: En fait, monsieur Fraleigh, ils ne devaient même pas vivre dans une ferme. Il pouvait s'agir de votre dentiste préféré, qui se trouvait déclarer un revenu agricole, mais qui était aussi propriétaire d'un centre commercial, qu'il a vendu cette année-là.

M. McCain: À moins que ce ne soit la terre pour le construire.

Le président: C'est exact. S'il a vendu le centre commercial, ce serait en fait la terre.

M. Weyman: Monsieur le président, je voudrais souligner que les chiffres de la colonne de droite représentent les gains après 1971. Il s'agit des chiffres déclarés aux fins de l'impôt, qui prennent donc en compte, évidemment, la valeur du bien au jour de l'évaluation.

Le président: Il s'agit là des gains en capital imposables en vertu de la loi actuelle.

M. Weyman: Oui, mais avec le gain total.

M. Foster: Il faut placer les choses en perspective. Tous ces gains représentent des gains en capital relatifs à des gains fonciers. Quel est le total du gain en capital? L'autre chose représente les actions et les obligations.

Le président: Des actions, des obligations, des gravures, des tableaux, des chalets.

M. Foster: Pourriez-vous nous dire, pour 1982, outre les gains en capital tirés des biens fonciers de 604 millions de dollars qui avaient été déclarés, quel était le total de vos gains en capital déclarés pour cette année, pour toutes les autres catégories?

M. Weyman: Pourriez-vous préciser votre question? Parlez-vous de tous les gains pour ce groupe de contribuables, les agriculteurs à plein temps et à temps partiel?

Le président: La totalité des gains en capital déclarés.

M. Weyman: Pour tous les contribuables.

Le président: C'est exact.

M. Weyman: Le total pour tous les contribuables . . .

Le président: Pour tous les postes en 1982.

M. Weyman: . . . pour 1982 représente 1,582 milliard de dollars.

Le président: Oui, 1,6 milliard de dollars.

[Texte]

Mr. Weyman: \$1.6 billion. That was a very low year, 1982.

An hon. member: For 1981?

Mr. Weyman: I will go back and give you the numbers for the earlier years. For 1981 it is just under \$4.4 billion; for 1980, \$5.6 billion; for 1979, \$4.2 billion; and for 1978, \$2.4 billion. That is for all individuals and that is for total net gains and losses, as reported.

The Chairman: Is that net gains to net losses?

Mr. Weyman: Yes.

The Chairman: My understanding was the \$1.6 billion was the gains but the losses were separate.

Mr. Weyman: No. All the numbers I have just given you, Mr. Chairman, are net of losses. They are all net gains and losses.

Mr. Foster: So in 1982 the \$604 million is within the \$1.6 billion.

Mr. Weyman: Right.

One other comment. The corresponding figures for corporations; I do not know whether you are . . .

The Chairman: That is table 2.

Mr. Weyman: No, it is not on table 2. It is just the corresponding figures for corporations as opposed to individuals, because as far as the tax system is concerned, capital gains and losses relate to individuals on the one hand and corporations on the other. So the total scene we have in net gains realized would take into account, of course, those realized by corporations. I have the figures, if . . .

The Chairman: What are they?

Mr. Weyman: For 1982 it is \$4.3 billion.

The Chairman: By corporation.

Mr. Weyman: By corporation.

The Chairman: These are gains?

Mr. Weyman: Gains, yes; net of losses. In 1981 it was \$6.7 billion; in 1980, \$3.9 billion; in 1979, \$2.6 billion; and in 1978, \$1.6 billion.

• 1155

The Chairman: Can you explain how the corporations get so many large gains? Is there something peculiar about that?

Mr. Weyman: Disposal of corporations they hold, as with a holding company that would sell off one of its investment; or through the sale of real estate held by a corporation.

Mr. McCain: Real estate only?

Mr. Weyman: Real estate, shares, bonds—it is everything. And it is for individuals. These numbers I have given you are the whole bag; all kinds of capital property.

[Traduction]

M. Weyman: En effet. Ce n'était pas beaucoup pour 1982.

Une voix: Et pour 1981?

M. Weyman: Je vais vous donner les chiffres pour les années précédentes. Pour 1981, c'est juste au-dessous de 4,4 milliards de dollars; pour 1980, 5,6 milliards de dollars; pour 1979, 4,2 milliards de dollars, et pour 1978, 2,4 milliards de dollars. C'est pour l'ensemble des particuliers, et cela représente la totalité des gains et des pertes déclarés.

Le président: Les gains nets par rapport aux pertes nettes?

M. Weyman: Oui.

Le président: Je croyais que 1,6 milliard de dollars représentaient les gains et que les pertes étaient séparées.

M. Weyman: Non. Tous les chiffres que je viens de vous donner, monsieur le président, représentent les pertes nettes, les gains et les pertes nettes.

M. Foster: Par conséquent, en 1982, les 604 millions de dollars font partie du 1,6 milliard de dollars.

M. Weyman: C'est exact.

Une autre remarque. Les chiffres correspondants pour les entreprises; je ne sais pas si vous . . .

Le président: C'est au tableau 2.

M. Weyman: Non. Il s'agit simplement des chiffres correspondants pour les entreprises par opposition aux particuliers, car d'après le régime fiscal, les gains et les pertes en capital concernent les particuliers, d'une part, et les entreprises, de l'autre. L'ensemble des gains nets obtenus tiendrait donc compte de ceux des entreprises. J'ai les chiffres, si . . .

Le président: Quels sont-ils?

M. Weyman: C'est 4,3 milliards de dollars pour 1982.

Le président: Pour les entreprises.

M. Weyman: En effet.

Le président: S'agit-il des gains?

M. Weyman: Oui, nets des pertes. En 1981, il s'agissait de 6,7 milliards de dollars; de 3,9 en 1980, de 2,6 en 1979 et de 1,6 en 1978.

Le président: Pouvez-vous nous dire comment il se fait que les entreprises obtiennent des gains aussi importants? Y a-t-il quelque chose de particulier à ce sujet?

M. Weyman: Elles cèdent des entreprises qu'elles détiennent; par exemple, une société de portefeuille vend l'un de ses investissements; une entreprise peut aussi vendre un de ses biens immobiliers.

M. McCain: Seulement des biens immobiliers?

M. Weyman: Des biens immobiliers, des actions, des obligations, tout cela. C'est vrai aussi pour les particuliers. Les chiffres que je vous ai donnés représentent l'ensemble des biens d'investissement.

[Text]

Mr. Clark (Brandon—Souris): Going back to table 1, 1982, can I assume there is a tax revenue of approximately \$150 million when we are talking in those terms?

Mr. Weyman: Yes, that is correct.

The Chairman: What is the revenue, Mr. Weyman?

Mr. Clark (Brandon—Souris): I assume the \$150 million.

The Chairman: Why would you assume that?

Mr. Clark (Brandon—Souris): Balance half taxable at 50%.

The Chairman: Well, I know, but it is not at 50%; it is half taxable, not 50%.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, I would say the number is about \$90 million. The way I arrive at that is to take half of \$600 million to get the tax ...

The Chairman: \$300 million.

Mr. Weyman: —\$300 million, and the effective federal and provincial rate, the average rate for all taxpayers, individuals, is about 30%.

The Chairman: Yes. And of course a great deal of that could have been ...

Mr. Weyman: Not all the losses are deductible on a current basis. If a person makes a gain and a loss, the loss is set off against the gain. But if he only makes a loss and it is only \$2,000 a year deducted from other income, and there are carry-over questions on the losses ... It is just like a number out of the air. It is very difficult to compute.

Mr. McCain: In other words, there are pluses and minuses with an effort to estimate it on gains only ...

Mr. Weyman: Yes.

Mr. McCain: —because there are concessions on losses.

Mr. Weyman: If there are not significant losses—if this \$600 million is expressed as net of losses; if in fact the losses are a small component—then the number of \$90 million will be fairly close, because the losses in this category may not be a significant number anyway. It might be \$650 million gross less \$50 million of losses. I do not know. I am just giving you this as an illustration. So we may be very close in talking about a \$90 million number for tax revenue, federal and provincial.

The Chairman: My understanding was that the gross losses for 1982 were about \$700 million, but the allowable losses were only \$234 million.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, the \$700 million would be for all kinds of property, including real estate.

The Chairman: Yes, that is correct.

Mr. Weyman: And it may well be ...

[Translation]

M. Clark (Brandon—Souris): Pour en revenir au tableau 1, pour 1982, le revenu fiscal représente-t-il environ 150 millions de dollars si nous parlons dans ces termes?

M. Weyman: Oui, c'est exact.

Le président: Quel est le revenu, monsieur Weyman?

M. Clark (Brandon—Souris): Ce serait 150 millions de dollars.

Le président: Pourquoi?

M. Clark (Brandon—Souris): Le solde à moitié imposable, à 50 p. 100.

Le président: Je sais, mais ce n'est pas à 50 p. 100; c'est à moitié imposable, mais pas à 50 p. 100.

M. Weyman: Monsieur le président, le chiffre serait d'environ 90 millions de dollars. On y arrive en prenant la moitié des 600 millions de dollars pour obtenir l'impôt ...

Le président: Trois cent millions de dollars.

M. Weyman: ... 300 millions de dollars, et le taux réel fédéral et provincial, le taux moyen pour tous les contribuables, les particuliers, représente environ 30 p. 100.

Le président: Oui. Et naturellement, une grande partie de cela aurait pu être ...

M. Weyman: Les pertes ne sont pas toutes nécessairement déductibles. Si quelqu'un fait des gains et des pertes, les pertes sont évaluées par rapport aux gains. Mais s'il ne fait que des pertes qui ne représentent que 2,000\$ par an déduits d'un autre revenu, et qu'il est possible de reporter les pertes ... C'est un nombre qu'il est très difficile d'évaluer, de calculer.

M. McCain: En d'autres termes, il y a des plus et des moins, et on essaie d'évaluer seulement les gains ...

M. Weyman: Oui.

M. McCain: ... parce qu'il y a des concessions sur les pertes.

M. Weyman: Si les pertes ne sont pas importantes—si les 600 millions de dollars sont exprimés nets de pertes; si les pertes représentent en fait une composante infime—dans ce cas, les 90 millions de dollars seraient un chiffre assez juste, car dans cette catégorie, les pertes ne seraient peut-être pas très importantes. Cela pourrait être 650 millions bruts, moins 50 millions de dollars de pertes. Je ne sais pas vraiment. Je vous donne cela à titre d'exemple. Nous pourrions être très près de la vérité en parlant d'environ 90 millions de dollars de recettes fiscales fédérales et provinciales.

Le président: Il me semblait que pour 1982, les pertes brutes étaient d'environ 700 millions de dollars, mais que les pertes admissibles n'étaient que de 234 millions de dollars.

M. Weyman: Monsieur le président, les 700 millions de dollars correspondent à toutes les catégories de biens, y compris les biens immobiliers.

Le président: Oui, c'est exact.

M. Weyman: Et il se peut fort bien ...

[Texte]

The Chairman: That would be against the \$1.6 billion.

Mr. Weyman: Yes.

The Chairman: The allowable losses against the \$1.6 billion were \$234 million.

Mr. Weyman: Yes. Losses, particularly in a down year, would be limited in their deduction, in that you need to have taxable capital gains first to offset them. Secondly . . .

The Chairman: Or carry them forward.

Mr. Weyman: —just \$2,000 of other income—and then the carry-over to other years. So it just depends for any individual, any given taxpayer, what gains he had in preceding years or subsequent years, when the losses are deducted.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am just behind a little here. The set of figures that were read out for the corporate gains . . .

Mr. Weyman: They do not relate to anything on this piece of paper specifically.

The Chairman: Where do you find these statistics?

Mr. Weyman: Where do we find them? They are from the green book.

The Chairman: Are they in the green book? But the corporations are not in the green book.

Mr. LePan: No, Mr. Chairman, the data on corporate capital gains come from a publication called *Corporation Taxation Statistics*. The relationship between Statistics Canada and Revenue Canada is slightly different here. That is a Statistics Canada publication that is the equivalent of the green book and is put out annually.

The Chairman: And what would the average corporate tax—effective—be on those gains? Or would there be any? We collect very little corporate tax federally. We collect only about \$8 billion in total corporate tax. What corporate income . . . ?

• 1200

Mr. Weyman: The average active rate for corporations, federally and provincially, is also probably around 30%.

The small companies that benefit from the low rate are in fact weighted very small in the total. They get a low rate, and, anyway, on capital gains there is no low rate comparable to the low income.

The Chairman: Bearing in mind that total corporate tax is only about \$8 billion received in the year, this is a pretty high proportion of corporate income referable to corporate capital gains—bearing in mind the amount of corporate tax we collect in the first place.

Mr. Weyman: In relation to taxable gain, which is already one-half the gain, 30% is the effective rate, the average rate

[Traduction]

Le président: Ce serait par rapport au 1,6 milliard de dollars.

M. Weyman: Oui.

Le président: Les pertes admissibles par rapport au 1,6 milliard de dollars étaient de 234 millions de dollars.

M. Weyman: Oui. Les pertes, en particulier pour une année moins bonne, seraient limitées dans leur déduction, car il faut avoir des gains en capital imposables pour les compenser. Par ailleurs . . .

Le président: Ou pour les reporter.

M. Weyman: . . . d'abord 2,000\$ des autres revenus—and ensuite le report aux autres années. Cela dépend donc des gains qu'a obtenus un particulier, un contribuable, dans les années précédentes ou subséquentes, lorsque les pertes sont déduites.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je ne vous suis plus très bien. Les chiffres qu'on nous a lus pour les gains des entreprises . . .

M. Weyman: Ils ne correspondent à rien de précis sur ce document.

Le président: Où trouvez-vous ces statistiques?

M. Weyman: Où nous les trouvons? Dans le livre vert.

Le président: Sont-ils dans le livre vert? Mais les entreprises ne se trouvent pas dans ce livre.

M. LePan: Non, monsieur le président, les données sur les gains en capital des entreprises proviennent d'une publication intitulée: Statistiques fiscales touchant les corporations. Les relations entre Statistique Canada et Revenu Canada sont un peu différentes dans ce cas. C'est une publication de Statistique Canada qui est l'équivalent du livre vert et qui est publiée une fois par an.

Le président: Et quelle serait effectivement la moyenne de l'impôt frappant les entreprises sur ces gains? Où est-ce qu'il y en aurait? Nous percevons un très petit impôt fédéral sur les entreprises, seulement environ 8 milliards au total. De quel revenu des entreprises s'agit-il . . .

M. Weyman: Le taux actif moyen pour les entreprises, fédéral et provincial, représente aussi environ 30 p. 100.

Les petites sociétés qui bénéficient du taux minime interviennent très peu dans le total. Elles sont imposées à un taux peu élevé, et, quoi qu'il en soit, sur les gains en capital, il n'y a pas de taux peu élevé comparable aux revenus peu élevés.

Le président: Étant donné que le total de l'impôt sur les entreprises ne représente qu'environ 8 milliards perçus en une année, c'est qu'une très forte proportion de leurs revenus est mise en rapport avec leurs gains en capital, en tenant compte du montant frappant les entreprises que nous percevons.

M. Weyman: Par rapport aux gains imposables, qui est déjà la moitié du gain, 30 p. 100 est le taux effectif, le taux moyen

[Text]

that would apply to corporations. As an estimate it is in that order of magnitude.

The statutory rate is 50% and for small businesses that are getting the small business deduction that only relates to their active business income. If they make a capital gain . . .

The Chairman: I know. That is the marginal statutory rate, but we have all sorts of indication that corporations . . . for example, the banks pay no tax virtually . . .

Mr. Weyman: That is why we . . .

The Chairman: —because of other losses. You have to relate that to the real tax world. If corporate taxes are at 30%, presumably we would get 30% of the profits. The profits of corporations must be pretty small because the amount of corporate tax revenue collected federally is pretty minuscule, certainly compared to personal income revenue.

Mr. Weyman: I think all that we are saying is that the statutory rate is in the order of magnitude of 50% plus, and we are saying that because of those kinds of factors the average rate across the whole economy is in the order of magnitude of 30%. We can compute that number for you more precisely, but I think that is the order of magnitude we are talking about.

Mr. LePan: If I could, Mr. Chairman, take the committee one step further along that line on your question, as we have said, if you take the corporate capital gains Mr. Weyman referred to of approximately \$4.3 billion, first of all half of those are exempt.

The Chairman: Right.

Mr. LePan: As the average effective tax rate for corporations is approximately 30%, taking into account the various different statutory tax rates that apply—small businesses, large businesses . . . as you have said, a portion of these capital gains will be realized by corporations who are not taxable in a given year.

The Chairman: What you are telling us is . . .

Mr. LePan: Can I put that all together? Our estimate, putting all of those factors together, is that, for example, for 1982 the \$4.3 billion of net capital gains would translate into a revenue effect in corporate tax revenues of the order of \$390 million to the federal government.

The Chairman: Of \$390 million?

Mr. LePan: Yes.

The Chairman: It would be about \$390 million to the federal government there.

Mr. LePan: The provincial associated with that would be approximately \$150 million so you are looking at \$540 million.

Mr. McCain: [Inaudible—Editor]

Mr. LePan: 1982.

Mr. McCain: Yes. And the capital gains was how much?

[Translation]

qui s'appliquerait aux entreprises. Cela se situerait environ dans cet ordre de grandeur.

Le taux réglementaire est de 50 p. 100, et pour les petites entreprises qui bénéficient de la déduction touchant cette catégorie, le taux ne vise que le revenu de leur entreprise en pleine activité. Si elles réalisent un gain en capital . . .

Le président: Je sais. Il s'agit du taux réglementaire le plus élevé, mais d'après bien des indications, les entreprises . . . par exemple, les banques ne paient pratiquement pas d'impôt . . .

M. Weyman: C'est pourquoi nous . . .

Le président: . . . en raison des autres pertes. Il faut situer cela par rapport au monde fiscal réel. Si l'impôt des entreprises est de 30 p. 100, nous obtiendrions sans doute 30 p. 100 des profits. Les profits des entreprises doivent être très faibles, car les recettes fiscales que prélève le gouvernement fédéral sur les entreprises sont très infimes, en tout cas par rapport à ce qu'il prélève sur le revenu des particuliers.

M. Weyman: Nous disons tous que le taux réglementaire est de l'ordre de 50 p. 100 et plus, et nous disons qu'à cause de ces différents facteurs, le taux moyen pour l'ensemble de l'économie est d'environ 30 p. 100. Nous pouvons vous donner un pourcentage plus précis, mais l'ordre de grandeur me paraît juste.

M. LePan: Monsieur le président, permettez-moi de développer davantage cette question: comme nous l'avons dit, si vous prenez les gains en capital, que M. Weyman a évalués à environ 4.3 milliards, tout d'abord, la moitié est exonérée d'impôt.

Le président: Très bien.

M. LePan: Étant donné que le taux d'imposition réel et moyen touchant les entreprises est d'environ 30 p. 100, si l'on tient compte des différents taux réglementaires d'imposition qui s'appliquent, aux petites entreprises et aux grandes entreprises, comme vous l'avez dit, une proportion des gains en capital sera réalisée par des entreprises qui ne sont pas imposables pour une année donnée.

Le président: Vous semblez nous dire que . . .

M. LePan: Je termine. Selon notre évaluation, si l'on regroupe tous ces facteurs, par exemple pour 1982, les 4.3 milliards de gains en capital nets se traduirraient, pour le gouvernement fédéral, en recettes fiscales émanant des entreprises d'environ 390 millions.

Le président: Vous avez dit 390 millions?

M. LePan: Oui.

Le président: Le gouvernement fédéral aurait donc environ 390 millions à ce chapitre.

M. LePan: Et environ 150 millions pour la province, soit 540 millions dans l'ensemble.

M. McCain: [Inaudible—Éditeur]

M. LePan: Pour 1982.

M. McCain: Oui. Et combien représentaient les gains en capital?

[Texte]

Mr. LePan: The capital gains was \$4.3 billion for corporations, and that translated into federal revenues, after taking account of the different statutory tax rates and the proportion of taxable and non-taxable companies, of the order of \$390 million to the federal government with an associated approximately \$150 million to the provinces.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Just to sum up, if you combine the entire revenue gathered, say, in 1982 from capital gains would it be roughly \$650 million?

Mr. LePan: Federal and provincial or federal only?

• 1205

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Federal and provincial, all sources?

Mr. LePan: No, I think it would be a bit more than that. For federal and provincial for corporations we were talking about \$540 million and on top of that, individuals. If you take the 30% kind of ratio that Mr. Weyman was referring to, 30% federal-provincial of the individual gains—I think we were looking at 30% of . . . Are we talking about all capital gains from all sources?

The Chairman: Less, of course, capital losses.

Mr. LePan: For individuals we would be talking about another \$480 million.

The Chairman: How about the losses? Are you going to take the losses off? What about the losses?

Mr. LePan: That is net of losses, Mr. Chairman.

The Chairman: No, it is not. It is \$234 million of allowable taxable losses off that figure if you check the book.

Mr. Satya Poddar (Director, Tax Analysis and Commodity Legislation Branch, Department of Finance): This number Mr. LePan is reading to you is based on an actual simulation of the tax return and it is net of any loss due to deduction of losses. This is an actual number collected from the tax return data.

Mr. LePan: A little less than \$1 billion in total for 1982 for individuals and corporations after taking account of all the factors that have been referred to here: differences in tax rates, losses . . .

The Chairman: Corporations.

Mr. LePan: Corporations and individuals.

An hon. member: Federal or . . .

Mr. LePan: Federal plus provincial.

The Chairman: Federal and provincial together?

Mr. LePan: Yes. As you can see from the numbers Mr. Weyman indicated on the amounts of capital gains, the amounts of capital gains for individuals one year earlier were something like three times the number for 1982. So the

[Traduction]

M. LePan: Les gains en capital étaient de 4,3 milliards pour les entreprises, ce qui correspond en recettes fédérales—après avoir tenu compte des différents taux d'imposition réglementaires et de la proportion des compagnies imposables ou non imposables—à environ 390 millions, et à environ 150 millions pour les provinces.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Pour résumer, si vous combinez toutes les recettes des gains en capital en 1982, par exemple, cela représenterait, grosso modo, 650 millions?

M. LePan: Pour le gouvernement fédéral et les provinces, ou pour le gouvernement fédéral seulement?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Pour le gouvernement fédéral et les provinces, pour toutes les sources?

M. LePan: Non, je pense que ce serait un peu plus. Les recettes fiscales fédérales et provinciales tirées de l'impôt frappant les entreprises, nous les avions évaluées à environ 540 millions de dollars, auxquels s'ajoutait l'impôt frappant les particuliers. Si vous prenez le pourcentage de 30 p. 100 dont a parlé M. Weyman, 30 p. 100 des gains des particuliers pour le gouvernement fédéral et les provinces—it s'agissait de 30 p. 100 de . . . Parlons-nous de l'ensemble des gains en capital provenant de toutes les sources?

Le président: Moins les pertes en capital, bien sûr.

M. LePan: Pour les particuliers, il faudrait ajouter encore 480 millions de dollars.

Le président: Qu'en est-il des pertes? Allez-vous les soustraire?

M. LePan: C'est net des pertes, monsieur le président.

Le président: Non. Il s'agit de 234 millions de dollars de pertes imposables admissibles et déduites de ce chiffre, comme vous pouvez le vérifier dans le livre.

Mr. Satya Poddar (directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, ministère des Finances): Le chiffre que vous lit M. LePan est fondé sur une simulation effective des recettes fiscales nettes des pertes dues à la déduction des pertes. C'est un nombre réel tiré des données figurant dans les déclarations d'impôt.

Mr. LePan: Un peu moins de 1 milliard de dollars au total, pour 1982, pour les particuliers et les entreprises, après avoir tenu compte de l'ensemble des facteurs dont il a été question ici: les différences des taux d'imposition, les pertes . . .

Le président: Des entreprises.

M. LePan: Des entreprises et des particuliers.

Une voix: Fédérales . . .

M. LePan: Fédérales et provinciales.

Le président: Fédérales et provinciales ensemble?

M. LePan: Oui. Comme vous pouvez le voir d'après les chiffres que M. Weyman a indiqués sur les montants des gains en capital, une année auparavant, ces montants pour les particuliers représentaient environ trois fois ce qu'ils étaient

[Text]

number for 1981, for example, would have been much higher. If the number for 1984 or 1985 turns out to be much better market performance in the stock market or real estate or whatever than in 1981, again the number is going to be well in excess of \$1 billion. So the revenues effects here are crucially dependent on the year we are talking about; 1982 is a low year.

The Chairman: All right. Can you go on to table 2?

Mr. Weyman: Yes, Mr. Chairman. This table 2 sets out the capital gains of corporations over a three-year period, the net taxable capital gains; that is, net of allowable capital losses, and it is in millions of dollars according to various sectors of the economy. This is all gains. It covers all types of investment property.

The Chairman: Net capital gains of all property?

Mr. Weyman: Correct.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Net taxable . . .

Mr. Weyman: Net taxable.

Mr. LePan: And the actual gain we should double.

The Chairman: You do not have that figure for 1982 yet?

Mr. Weyman: No, we do not.

Mr. LePan: The numbers for 1982 that we have, which Mr. Weyman quoted, are the total for all capital gains. The statistics that would permit you to disaggregate that by sector are not yet available from Statistics Canada.

The Chairman: All right. And table 3?

Mr. Weyman: We are now looking at real estate. This is all kinds of real estate reported by full-time and part-time farmers, and this is the distribution of the taxable capital gains after provision for reserves, according to income brackets in terms of thousands of dollars and the number of tax filers in each category.

The Chairman: Can you go through? You have a table that says full time farmers and part-time farmers.

Mr. Weyman: Just to explain, we are really picking up on the 1981 line from table 1. We are disaggregating that number. But you will note that the number of people reporting a gain or loss from real estate in 1981 according to table 1 was 58,232 and the number in the bottom righthand corner of table 3 is slightly lower than that at 54,502. It may well be because of reserves, losses that have not been . . . The reason for that difference is on account of losses. Here we are talking about taxable capital gains, and this table 3 does not include those reporting losses, which should be the difference between the two numbers.

• 1210

Mr. Fraleigh: What does that relate to on table 1, now?

Mr. Weyman: It relates to the line 1981, which showed the number reporting a gain or loss from real estate for all full-

[Translation]

pour 1982. Par exemple, pour 1981, le chiffre aurait été beaucoup plus élevé. Il pourra dépasser de loin le milliard de dollars en 1984 ou 1985 si le marché des actions ou de l'immobilier est meilleur qu'en 1981. Par conséquent, les répercussions des recettes interviennent énormément dans l'année en question; la performance a été faible en 1982.

Le président: Très bien. Pouvez-vous passer au tableau 2?

M. Weyman: Oui, monsieur le président. Ce tableau présente les gains en capital des entreprises sur trois ans, les gains en capital imposables nets; c'est-à-dire nets des pertes en capital admissibles, et c'est exprimé en millions de dollars par rapport aux divers secteurs de l'économie. Il s'agit uniquement de gains pour toutes les catégories de biens d'investissement.

Le président: Des gains en capital nets de tous ces biens?

M. Weyman: C'est exact.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Imposables nets . . .

M. Weyman: En effet.

M. LePan: Et il faudrait compter le double pour le gain réel.

Le président: Vous n'avez pas encore ce chiffre pour 1982?

M. Weyman: Non, en effet.

M. LePan: Les chiffres que nous avons pour 1982 et que M. Weyman a cités donnent le total pour tous les gains en capital. Les statistiques qui nous permettraient de ventiler cela par secteur ne nous ont pas encore été fournies par Statistique Canada.

Le président: Très bien. Le tableau 3?

M. Weyman: Nous considérons maintenant les biens immobiliers. Il s'agit de toutes les catégories de biens immobiliers déclarés par des agriculteurs à temps plein et à temps partiel, et il s'agit de la répartition des gains en capital imposables après la disposition touchant les réserves, selon les barèmes d'impôt exprimés en milliers de dollars et le nombre de contribuables pour chaque catégorie.

Le président: Un instant; vous avez un tableau indiquant les agriculteurs à temps plein et à temps partiel.

M. Weyman: Je vais vous expliquer: nous avons pris la ligne de 1981 du tableau 1. Nous ventilons ce chiffre. Mais vous constaterez que le nombre de personnes ayant déclaré un gain ou une perte sur des biens immobiliers pour 1981 selon le tableau 1 était de 58,232, alors que le nombre qui figure dans le coin inférieur droit du tableau 3 est un peu moins élevé, soit 54,502 personnes. C'est peut-être à cause des réserves, des pertes qui n'ont pas été . . . Cette différence tient aux pertes. Nous parlons ici des gains en capital imposables, et ce tableau 3 n'inclut pas les pertes déclarées qui devraient donner la différence entre les deux chiffres.

Mr. Fraleigh: À quoi est-ce que cela correspond au tableau 1, maintenant?

Mr. Weyman: Cela correspond à la ligne pour 1981 indiquant le nombre d'agriculteurs à temps plein et à temps

[Texte]

and part-time farmers, which was 58,232, reporting a total net gain of \$1.063 billion. We are now dealing with a sub-set of that group, and the sub-set is made up of two aspects. First, in terms of tax filers, we are looking only at those who are reporting taxable gains; and second, the numbers on table 3 now represent the taxable amount, which is one-half the gain itself, which is why this is in the order of magnitude of . . .

The Chairman: The moneys are only the taxable amount.

Mr. Weyman: This is the taxable amount.

The Chairman: All right.

Mr. Weyman: So on the bottom right-hand corner, for the whole group we have 54,502 full- and part-time farmers reporting any kind of real estate gain in the year 1981, and the total amount they reported as a taxable gain, after provision for reserves, was \$440,464,000. That is the pair of numbers in the bottom right corner. That is what we are focusing on.

What this table does is disaggregate that number according to two categories: In the vertical columns, range of taxable capital gain, the quantum, the individual amount of taxable capital gain; and down the left-hand side, the split is according to the category, first full-time, second part-time farmer, and then by age. I think you were asking about . . .

The Chairman: I find the age distribution is rather intriguing. I note that the principal people reporting capital gains are people under the age of 55 . . .

Mr. Weyman: Yes, right.

The Chairman: —for whom more than well over half the number of filers are there, and much more than half the amount of the gain is there.

Mr. Weyman: Right.

The Chairman: Presumably these people are not in the retirement group; they are people who have made gains in real estate and are under the age of 55.

Mr. Althouse.

Mr. Althouse: They also indicate the amount of people who have been squeezed out.

The Chairman: Yes, that is right.

Mr. Althouse: The FCC pointed out that, of those who start, more than two-thirds do not last 15 years in some of that data.

The Chairman: They got squeezed out. They may make a gain, but a good part of that gain may be used up in paying losses.

Mr. Foster: It may not be farm real estate, either.

The Chairman: That is true.

[Traduction]

partiel—58,232—qui avaient déclaré un gain ou une perte sur des biens immobiliers et, au total, un gain net de 1,063 milliard de dollars. Nous considérons maintenant une catégorie de ce groupe qui présente deux aspects. Tout d'abord, nous considérons seulement les contribuables ayant déclaré des gains imposables; et de seconde, les chiffres du tableau 3 représentent maintenant le montant imposable, soit la moitié du gain, et c'est pourquoi nous avons cet ordre de grandeur de . . .

Le président: L'argent ne représente que le montant imposable.

M. Weyman: C'est exact.

Le président: Très bien.

M. Weyman: Par conséquent, dans le coin inférieur droit, pour l'ensemble du groupe, nous avons 54,502 agriculteurs à temps plein et à temps partiel ayant déclaré des gains sur des biens immobiliers de toutes sortes pour 1981, et le montant total déclaré comme gain imposable, après disposition des réserves, était de 440,464,000\$. Ce sont les deux chiffres du coin inférieur droit. C'est là-dessus que nous nous penchons.

Ce tableau donne une ventilation de ce chiffre selon deux catégories: dans les colonnes verticales, la valeur, la quantité des gains en capital individuels et imposables; et en bas, à gauche, la distinction se fait selon la catégorie, agriculteurs à temps plein et à temps partiel, et ensuite, par âge. Vous demandiez, je crois . . .

Le président: La répartition selon l'âge me paraît surprenante. Je constate que les principales personnes ayant déclaré des gains en capital ont moins de 55 ans . . .

M. Weyman: Oui, c'est exact.

Le président: . . . pour qui plus de la moitié des contribuables sont indiqués ici, de même que beaucoup plus que la moitié des montants des gains.

M. Weyman: C'est exact.

Le président: Je présume que ces gens ne font pas partie des groupes de retraités; ils ont fait des gains sur des biens immobiliers et ils sont âgés de moins de 55 ans.

Monsieur Althouse.

M. Althouse: Ils indiquent aussi le nombre de personnes qui ont été évincées.

Le président: Oui, c'est exact.

M. Althouse: Selon la SCA, parmi ceux qui commencent, plus des deux tiers ne durent pas 15 ans, dans certaines de ces données.

Le président: Ils sont évincés. Ils peuvent réaliser un gain, mais une bonne partie peut être utilisée pour payer les pertes.

M. Foster: Pas nécessairement pour un bien immobilier agricole.

Le président: C'est exact.

[Text]

Mr. Weyman: I have two comments, Mr. Chairman. First, this is 1981, which was before the worst of the financial crisis. So it is a little early for a real squeeze situation.

The Chairman: Not really. Young people, people who start in farming or real estate businesses often get squeezed out quickly.

Mr. LePan: There are significant amounts of people entering and exiting the business every year—every year—regularly.

Mr. Weyman: Approximately 20,000 are entering and exiting.

Mr. Fraleigh: Does that remain fairly constant?

Mr. Weyman: Fairly constant.

Mr. Fraleigh: Is that right?

Mr. Weyman: Yes, 20,000.

The Chairman: Does anybody have any more questions on this particular table?

We will go on to table 4.

Mr. Weyman: Again, Mr. Chairman, I would suggest we focus first on the numbers in the bottom right corner, because there you see the 58,232 farmers, full-time and part-time, who reported real estate gains or losses in 1981. Again, that ties in exactly with the number on the first table, and the dollar amount, \$1.063 billion, is again the figure shown on table 1 in the 1981 lines. That is now broken down, first, between full-and part-time farmers in the vertical columns and according to their gross farm sales categories. You can see the allocation of this amount of gain, net of loss, that we have realized in that year, or at least, the gross farm sales as being indicative of the size of the farm.

• 1215

Mr. McCain: One of the problems, Mr. Chairman, is that we are getting into the situation where a gentlemen came up to me the other day who is now managing a restaurant. He is the third owner of the restaurant, which has gone bankrupt three times, and he now has it at a reasonable price. We may be going into the era of agriculture where three people have to go broke to get the cost of land down to the place where they can farm at a profit.

You do not, by any chance, do you, have any geographic breakdown of this: How much of it happened in British Columbia, the Toronto area or the Montreal area, so that we would have some handle on whether or not it is farmer-to-farmer land sale or farmer-to-real estate development land sale? We have never asked that farm to real estate should we exempt, only farmer to farmer.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, we cannot get data on farmer to farmer or farmer to real estate, but we can give a geographic breakdown.

[Translation]

M. Weyman: J'aurais deux remarques, monsieur le président. Tout d'abord, 1981 précédait le plus dur moment de la crise financière. C'est un peu plus tard que les choses deviendront dramatiques.

Le président: Pas vraiment. Les jeunes, ceux qui se lancent dans l'agriculture ou dans le secteur de l'immobilier, sont souvent évincés très vite.

M. LePan: Beaucoup entrent dans ce secteur et en sortent chaque année, régulièrement.

M. Weyman: Cela représente environ 20,000 personnes.

M. Fraleigh: Ce nombre reste-t-il assez constant?

M. Weyman: Oui.

M. Fraleigh: Vraiment?

M. Weyman: Oui, on compte à cet égard 20,000 personnes.

Le président: Quelqu'un a-t-il d'autres questions sur ce tableau?

Nous passons au tableau 4.

M. Weyman: Encore une fois, monsieur le président, je proposerais que nous examinions d'abord les chiffres au coin inférieur droit du tableau, où vous constatez que 58,232 agriculteurs à temps plein et à temps partiel ont déclaré des gains ou des pertes sur leurs biens immobiliers en 1981. Cela correspond aussi exactement au nombre du premier tableau, et le montant de 1,063 milliard de dollars est aussi celui du tableau 1, pour les lignes de 1981. Nous avons maintenant une ventilation, tout d'abord, entre les agriculteurs à plein temps et à temps partiel dans les colonnes verticales et selon la catégorie de leurs ventes agricoles brutes. Vous pouvez voir la répartition de ce montant de gain, net de perte, que nous avons réalisé pour cette année, ou du moins, les ventes agricoles brutes indiquent l'importance de l'exploitation.

M. McCain: L'un des problèmes, monsieur le président, je citerai à cet égard l'exemple du monsieur qui est venu me voir l'autre jour et qui gère maintenant un restaurant. Il en est le troisième propriétaire, et le restaurant avait fait faillite trois fois; il l'a obtenu maintenant à un prix raisonnable. Dans le secteur agricole, on peut aussi se trouver dans cette même situation où trois personnes doivent faire faillite pour que le prix de la terre baisse au point où l'exploitation agricole peut être rentable.

N'auriez-vous pas, par hasard, une ventilation géographique pour la Colombie-Britannique, la région de Toronto ou de Montréal, afin que nous sachions si les ventes se sont faites entre agriculteurs ou entre agriculteurs et promoteurs de biens fonciers ou immobiliers? Nous n'avons jamais demandé d'exonération pour ces dernières ventes, mais seulement pour celles entre agriculteurs.

M. Weyman: Monsieur le président, nous ne pouvons pas obtenir de données sur les ventes entre agriculteurs ou

[Texte]

Mr. Fraleigh: In all probability, Mr. Chairman, if we had the geographic breakdown, it might tell us something because of the fact that you get to Saskatchewan and that is going to give you an indication that largely those land transactions are going to be for farm use. If we get to those provinces that are predominantly agriculture . . . No?

Mr. LePan: Mr. Chairman, I think it will be pretty difficult to draw a firm conclusion of that nature when you have a fair amount of land in Ontario and Quebec that may be changing hands. It is going to be hard to infer about what proportion of that kind of land is farm-to-real estate kind of use as opposed to Saskatchewan or Manitoba.

Mr. McCain: Canada Packers sold Maple Leaf Farms outside of Toronto for real estate development.

The Chairman: It is very difficult. I would say Mr. LePan is right. Unless the breakdown of tax areas were small enough . . . But I suspect our tax filing areas are so large that you are going to wind up with a hell of a lot of real estate that . . . It is very difficult to get a true proportion out of it.

All right, table 5.

Mr. Weyman: We have here analysed the appreciation in the value of farmland and buildings over the period 1972-83, and each year it relates to the 12-month period preceding June 3.

The Chairman: Where did this come from?

Mr. Weyman: Statistics Canada, Capital Value of Farm Land and Buildings Series. Price surveys are used to establish these values by Statistics Canada, Mr. Chairman.

Mr. McCain: Now, say in New Brunswick, if you sold a piece of property you would have to register its sale price. Is that the kind of statistics you have?

Mr. Poddar: Essentially, these gains are on all property, whether sold or not. Now, on the property that is actually sold, that gives an information about how fast the prices are moving. Then they create an index of price increase and they apply that increase index to even those properties that have not changed hands, and then they get an idea of how much the capital gain has been accruing on the properties that have not been sold. So this represents gains accruing on both those properties which have been sold and the properties that have not been sold, and they get the information from actual sale prices as to how fast the prices are moving.

Mr. Weyman: I would point out, Mr. Chairman, that the right-hand column shows what we call the hypothetical appreciation in value if it were at the rate of inflation . . .

The Chairman: That is the CPI, is it?

[Traduction]

d'agriculteurs à promoteurs de biens immobiliers, mais nous pouvons vous donner une ventilation par région.

M. Fraleigh: Selon toute probabilité, monsieur le président, cette ventilation géographique pourrait nous éclairer, car pour la Saskatchewan, par exemple, vous saurez que ces transactions aboutiront surtout au secteur agricole. Dans les provinces qui sont essentiellement agricoles . . . N'est-ce pas?

M. LePan: Monsieur le président, il me semble qu'il serait difficile de tirer une conclusion catégorique de cette nature, étant donné que beaucoup de terres de l'Ontario et du Québec peuvent changer de mains. Il deviendra difficile de déterminer quelles proportions des terres seront converties en biens immobiliers, par opposition à la Saskatchewan ou au Manitoba.

M. McCain: La société Canada Packers a vendu l'exploitation Maple Leaf à l'extérieur de Toronto, et ce, à des fins de développement immobilier.

Le président: C'est très difficile. Je dirais que M. LePan a raison. À moins que la ventilation des secteurs fiscaux ne soit suffisamment limitée . . . Mais c'est loin d'être le cas, et vous vous retrouvez avec énormément de biens immobiliers qui . . . Il est très difficile d'en avoir une proportion exacte.

Très bien, passons au tableau 5.

M. Weyman: Nous avons analysé dans ce tableau la plus-value des terres et des bâtiments agricoles entre 1972 et 1983, et pour chaque année, cela concerne la période de 12 mois précédant le 3 juin.

Le président: D'où proviennent ces données?

M. Weyman: De Statistique Canada, de la série Valeur en capital des bâtiments et des terres agricoles. Statistique Canada a utilisé des études de prix pour déterminer ces valeurs, monsieur le président.

M. McCain: Actuellement, par exemple au Nouveau-Brunswick, si vous vendez une propriété, vous devez faire enregistrer son prix de vente. Est-ce le genre de statistiques dont vous disposez?

M. Poddar: Essentiellement, ces gains se rapportent à toutes les propriétés, qu'elles soient vendues ou pas. Si la propriété est effectivement vendue, nous avons des renseignements sur la rapidité de l'évolution des prix. Ils établissent ensuite un indice de l'augmentation des prix qu'ils appliquent aussi bien aux propriétés qui n'ont pas changé de main, ce qui donne une idée du gain en capital obtenu par des propriétés qui n'ont pas été vendues. Cela représente donc les gains acquis sur les biens vendus ou non, et le prix de vente effectif permet de déterminer à quel rythme le prix évolue.

M. Weyman: Je soulignerai, monsieur le président, que la colonne de droite montre ce que nous appelons la plus-value hypothétique, compte tenu du taux de l'inflation.

Le président: Il s'agit de l'IPC, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Weyman: That is the CPI, with no real growth in value, and the middle column is the actual numbers. You are comparing \$85 billion with \$30 billion.

• 1220

The Chairman: You show there is an increase in value over the hypothetical rate of inflation in every year up to 1981, and from 1981 onward you have in effect a decrease in value because your nominal increases in 1982 are significantly less than the rate of inflation, and then in 1983 you show even a decrease in value plus a rate of inflation, and so you wind up with one added to the other to give you the real decrease in purchasing value.

Mr. Weyman: That is correct, Mr. Chairman.

Mr. Fraleigh: Okay, then the bottom figure, where it shows minus 3.9, is that how you come up with that figure that the loss in value of farmland was 4% from whatever the table showed in the book? Is that where you derived that . . .

Mr. Poddar: That was for 1984, based on the Farm Credit Corporation survey of the farmland values. This is based on Statistics Canada data, and only up to 1983, so there could be a slight difference. That information of 4% was slightly more up to date, based on the FCC survey.

Mr. Foster: Mr. Chairman, can we compare those figures? That \$85 billion, that is the appreciated land value. Does that compare with the figure in this book?

Mr. Poddar: In that book they do not have any data on the appreciation. Also that book does not cover the entire farm population. It only covers about 228,000 farms, if I recall . . .

Mr. Foster: Oh, yes, it is just a survey.

Mr. Poddar: —compared to 400,000 or 500,000.

Mr. Weyman: This is the tax basis.

Mr. Foster: Is there a comparable figure in this document?

Mr. Poddar: Yes.

Mr. Foster: Which chart is it?

Mr. Poddar: We refer to an \$85 billion appreciation in the value of farmland over . . .

Mr. Foster: What chart is it, or what page?

Mr. Poddar: Table 6 gives the percentage appreciation in the value of farm real estate from 1960 to 1983, but . . . I am looking for the \$85 billion number in the paper.

The Chairman: Table 6 on page what?

Mr. Poddar: Page 10.

Mr. Foster: That just shows the per acre value. I thought there was a chart in this book something like that. I guess not.

[Translation]

M. Weyman: C'est bien cela, l'IPC, sans augmentation réelle de valeur, et la colonne du milieu représente les chiffres réels. Il y a donc, d'une part, 85 milliards de dollars et, de l'autre, 30 milliards de dollars.

Le président: Vous indiquez qu'il y a une augmentation de la valeur par rapport au taux hypothétique de l'inflation, et ce, chaque année jusqu'en 1981; par la suite, la valeur diminue, car, en 1982, les augmentations nominales sont bien moindres que le taux de l'inflation, et ensuite, en 1983, vous indiquez une diminution, aussi bien de la valeur que du taux de l'inflation, de sorte qu'en ajoutant les deux, vous obtenez la diminution de la valeur d'achat.

M. Weyman: C'est exact, monsieur le président.

M. Fraleigh: Très bien; ensuite, au chiffre du bas indiquant moins 3.9, en êtes-vous arrivés à ce chiffre parce que la perte de valeur des terres agricoles était de 4 p. 100 par rapport à ce que le tableau indiquait dans le livre? Est-ce de là que vous avez conclu que . . .

M. Poddar: C'était pour 1984, compte tenu de l'étude effectuée par la Société du crédit agricole sur les valeurs des terres agricoles. Tout cela est fondé sur les données de Statistique Canada, et seulement jusqu'en 1983, de sorte qu'il pourrait y avoir une légère différence. Les 4 p. 100 étaient légèrement plus à jour, d'après l'étude de la SCA.

M. Foster: Monsieur le président, pouvons-nous comparer ces chiffres? Ces 85 milliards de dollars représentent la plus-value des terres. Est-ce que cela se compare au chiffre qu'indique ce livre?

M. Poddar: Ce livre ne vous donne pas de données sur la plus-value; de plus, il ne traite pas de l'ensemble des agriculteurs, mais de seulement 228,000 fermes, si mes souvenirs . . .

M. Foster: Oh, oui; c'est seulement une étude.

M. Poddar: . . . par opposition à 400,000 ou 500,000.

M. Weyman: Nombre de base du point de vue de l'impôt.

M. Foster: Existe-t-il un chiffre comparable dans ce document?

M. Poddar: Oui.

M. Foster: À quel tableau?

M. Poddar: Nous mentionnons une plus-value de 85 milliards de dollars pour les terres agricoles dépassant . . .

M. Foster: À quel tableau, à quelle page?

M. Poddar: Le tableau 6 donne en pourcentage la plus-value des biens immobiliers agricoles entre 1960 et 1983, mais . . . Je cherche les 85 milliards de dollars dans le document.

Le président: Le tableau 6 à quelle page?

M. Poddar: À la page 10.

M. Foster: Cela indique simplement la valeur par acre. J'ai pensé qu'il y avait dans ce document un tableau sur quelque chose de ce genre. Je me suis trompé.

[Texte]

Mr. Poddar: On page 9, the first paragraph below the table, the last sentence of the paragraph:

Moving from proportions to actual amounts, the total appreciation in farm real estate between 1972 and 1983 was about \$85 billion.

The Chairman: I see. You are showing that the rate of inflation was \$30 billion, so the net increase, you say, was about \$55 billion during that period.

Mr. Poddar: Yes.

The Chairman: Of course, you would expect as I would expect, knowing what is happening out there on the street, that there has been a further erosion of that increase in value during 1984, and certainly so far during 1985.

Mr. Weyman: The other piece of paper, Mr. Chairman, we have distributed relates to the potential revenue cost of the agri-bond program. I would direct your attention to page 7 to give you first an overview, and I would ask Mr. LePan to take you through that.

The Chairman: All right, we will take a look at page 7 of the overview of the agri-bond program.

Mr. Fraleigh: Page 7 of what?

Mr. LePan: There was a seven- or eight-page piece of material that we just distributed. It says "Potential Revenue Cost of Agribond Program". Page 7—a table that goes sideways along the page.

Mr. Chairman, what we have done here is display for the committee, as requested, a range of costs for potential agri-bond programs depending on size, and down the left-hand side of the page we break down the components of those costs and how we derived them. I propose to take the committee through the table, if I could, fairly slowly, to see and illustrate the factors.

• 1225

The first line of the table, which is one of the key factors in determining the costs of an agri-bond program, is who is going to be eligible. At the lowest range we have taken the number of eligible farmers with negative equity, as reported by the Farm Credit Corporation in their recent testimony to the Standing Committee on Agriculture.

The next number, 7,500 farmers, is the number reported in the discussion paper of the number of farmers whose interest charges exceed 40% of their sales. Beginning farmers are approximately 16,000 a year.

The Farm Credit Corporation, in their testimony to the Agriculture committee, provided a range of estimates of number of farmers in so-called financial difficulty. The high end of their range was in the 39,000 category when they applied a combined financial set of criteria to their survey data. The footnotes to this table on page 8 describe the criteria

[Traduction]

M. Poddar: À la page 9, la dernière phrase du premier paragraphe, sous le tableau, indique:

En ne parlant pas de proportions, mais de montants réels, le total de la plus-value des biens immobiliers agricoles entre 1972 et 1983 était d'environ 85 milliards de dollars.

Le président: Je vois. Vous indiquez que le taux d'inflation était de 30 milliards de dollars, de sorte que l'augmentation nette, selon vous, représentait quelque 55 milliards de dollars au cours de cette période.

M. Poddar: Oui.

Le président: Naturellement, vous vous attendriez comme moi, étant donné tout ce qui se passe, à ce qu'il y ait une autre érosion de cette plus-value au cours de 1984, et certainement, jusqu'à présent, au cours de 1985.

M. Weyman: Monsieur le président, l'autre document que nous avons fait distribuer concerne le manque à gagner éventuel du programme d'agro-obligations. J'attirerai votre attention sur la page 7 pour vous donner d'abord un aperçu général, et je demanderai à M. LePan de vous présenter cette question.

Le président: Très bien, nous examinerons à la page 7 la description du programme d'agro-obligations.

M. Fraleigh: La page 7 de quoi?

M. LePan: Il y a un document de sept ou huit pages que nous venons de faire distribuer. Il est intitulé: «Manque à gagner éventuel du programme d'agro-obligations». À la page 7... vous avez un tableau sur toute la page.

Monsieur le président, ce que nous avons fait ici, c'est de montrer au Comité, selon sa demande, une évaluation des coûts éventuels des programmes d'agro-obligations, selon leur importance, et au bas de la page, à gauche, nous donnons le détail des composantes de ces coûts et de la façon dont nous les avons établis. Je vais expliquer lentement ce tableau au Comité, afin d'illustrer les différents facteurs.

La première ligne du tableau, qui représente l'un des facteurs essentiels pour déterminer les coûts d'un programme d'agro-obligation, indique qui va y être admissible. À l'échelle la plus basse, nous avons pris le nombre d'agriculteurs admissibles avec un capital investi négatif, comme l'a mentionné la Société du crédit agricole dans son récent témoignage au Comité permanent de l'agriculture.

Ensuite, les 7,500 agriculteurs sont ceux dont il est question dans le document de travail: leurs frais d'intérêt dépassent 40 p. 100 de leurs ventes. Les agriculteurs qui débutent sont environ 16,000 par an.

Dans son témoignage devant le Comité de l'agriculture, la Société du crédit agricole a présenté une évaluation du nombre d'agriculteurs se trouvant dans ce qui est qualifié de «difficultés financières». Ils se situaient surtout dans la catégorie des 39,000, selon un groupe de critères financiers appliqués aux données de cette étude. Les notes au bas de la page 8 concer-

[Text]

that the Farm Credit Corporation used in coming to this 39,000 number of individuals.

The right-hand column, the 55,000, is a simple sum of beginning farmers plus the combined criteria. So we have a range here of everything from 1,700 people who might be eligible, depending on the criteria, to over 55,000; and that is the biggest factor that determines the costs.

In comparison, Mr. Chairman, for the committee I might indicate, and this is given again on page 8, the number of farmers who qualified for small business bonds was just over 2,000; and the number of farmers who qualified for the special farm financial assistance program, the so-called SFFAP program, was again just over 2,000—2,200 farmers. So both of those programs were towards the left-hand end of this table in terms of the number of eligible individuals.

We have then taken, Mr. Chairman and members of the committee, on the second line, some assumed average amounts of loans that might be made under such a program. And, as we say in the footnotes to the table on page 8, these average amounts reflect experience under similar programs. The average amounts for the small business bond program, which we give on page 8, were in the order of \$190,000. The average amount of loan under the SFFAP program was \$154,000. We expect, as I think the committee would, that as the eligibility criteria were loosened, so that there were more people involved, the average loan amount is likely to be lower, and we have reflected that in the assumed numbers we have put down here.

Simple multiplication of the first two lines of the table then gets us to the third line which says: What would be the dollar value of loans outstanding? So in the third line of the table, Mr. Chairman, we can see that the range of possible amounts of loans outstanding on the program could be from something in the order of \$340 million for a very limited kind of program to over \$8 billion for a broad based program.

We then picked, by assumption and as an hypothesis, an idea that there might be a 4% interest rate subsidy. Now of course, if the interest rate subsidy were more or less than that, that would affect the cost of the program directly. Some of the submissions to this committee have suggested that agri-bonds should provide a fixed interest rate, regardless of what the market rate is; that they would fix, say, 8% or some other number, and if the actual interest rate was 14%, then it would be a 6% subsidy. Whatever. But for the sake of helping the committee, we assumed, across the board, 4%. That then leads to a direct annual government revenue cost, given at point A in the table, ranging from \$17 million to \$348 million annually.

Now in addition to that, Mr. Chairman, as we indicated before, there are two other types of costs to these programs that have to be borne.

[Translation]

nant ce tableau décrivent les critères utilisés par la Société du crédit agricole pour en arriver à ces 39,000 personnes.

La colonne de droite, les 55,000, représente une simple somme des agriculteurs débutants, plus les critères combinés. Nous avons donc ici un éventail qui compte tout le monde, depuis les 1,700 agriculteurs qui pourraient être admissibles, selon le critère, jusqu'à plus de 55,000 exploitants; et c'est le plus grand facteur qui détermine les coûts.

Monsieur le président, par opposition, je pourrais indiquer au Comité—et cela figure aussi à la page 8—que le nombre d'agriculteurs qui ont pu être admissibles aux obligations concernant la petite entreprise dépassait 2,000; et ceux qui avaient droit au programme spécial d'aide financière à l'agriculture dépassaient à peine, là aussi, 2,000, 2,200 agriculteurs. Par conséquent, ces deux programmes se situent vers la partie gauche de ce tableau pour ce qui est du nombre de personnes admissibles.

Monsieur le président, membres du Comité, à la deuxième ligne, nous avons pris certains des montants moyens des prêts qui pouvaient être consentis en vertu d'un tel programme. Et, comme nous le disons dans les notes sur le tableau, à la page 8, ces moyennes traduisent la situation en vertu des programmes semblables. Les moyennes pour le programme des obligations concernant les petites entreprises, que nous donnons à la page 8, représentaient environ 190,000\$. Les prêts moyens en vertu du programme spécial d'aide financière à l'agriculture étaient de 154,000\$. Comme le Comité, nous pensons que si le critère d'admissibilité était rendu plus souple, afin de viser davantage d'agriculteurs, le montant moyen du prêt serait sans doute moins élevé, ce dont nous avons tenu compte dans les nombres que nous avons proposés ici.

Une simple multiplication des deux premières lignes du tableau nous renvoie à une troisième ligne qui indique ceci: quelle serait la valeur monétaire des prêts devant être remboursés? Par conséquent, à la troisième ligne du tableau, monsieur le président, nous pouvons voir que l'éventail de montants possibles de prêts encore dus dans le cadre du programme pourrait se situer entre environ 340 millions de dollars pour un programme très limité et plus de 8 milliards de dollars pour un programme beaucoup plus vaste.

Nous avons ensuite choisi, par hypothèse, que la subvention au taux d'intérêt pourrait représenter 4 p. 100. Naturellement, avec une subvention plus ou moins grande, le coût du programme serait directement modifié. Selon certains des témoins du Comité, les agro-obligations permettraient d'avoir un taux d'intérêt fixe, quel que soit le taux du marché; il pourrait se situer à 8 p. 100, par exemple, et si le taux d'intérêt réel était de 14 p. 100, la subvention serait de 6 p. 100. C'est un exemple. Mais pour aider le Comité, nous avons supposé 4 p. 100 en général. Il en découle un manque à gagner direct et annuel pour le gouvernement, donné au point A du tableau, représentant annuellement entre 17 et 348 millions de dollars.

En outre, monsieur le président, comme nous l'avons déjà dit, deux autres coûts doivent être supportés dans ces programmes.

[Texte]

Line B of the table, the third line from the bottom, provides an estimate, and it is of necessity a range, of the potential premium necessary to attract investors. As we indicated before, we would not expect that the whole of the tax benefit would be available to the farmer directly. Some of the tax benefit would have to remain with the potential investor in order to attract them to this program. Experience with other programs suggests it might be in the 20% range or even perhaps 50%. That was the experience in the United States with the Municipal Bond Program, as we understand it. For illustrative purposes we have provided a range of estimates of the potential premium necessary to attract investors. Essentially, it would have to be paid for by the tax system and we are using the 20% to 50% range. The premium will differ a lot depending on the criteria you are talking about. It will also depend quite a bit on the design of the program.

[Traduction]

La ligne B du tableau, la troisième à partir du bas, présente une évaluation, nécessairement sous forme d'éventail, des primes éventuellement nécessaires pour intéresser les investisseurs. Comme nous l'avons déjà dit, nous ne nous attendons pas à ce que l'ensemble des avantages fiscaux bénéficient directement aux agriculteurs. Certains des avantages fiscaux devraient revenir à l'investisseur en puissance, de façon à l'attirer vers ce programme. À en juger d'après l'expérience d'autres programmes, ces bénéfices pourraient atteindre 20 p. 100, et peut-être même 50 p. 100. C'est ce qui s'est passé aux États-Unis avec le *Municipal Bond Program* (programme d'obligations municipales). A titre d'illustration, nous avons fourni des estimations des primes nécessaires pour attirer les investisseurs. Il faudrait que ces primes soient accordées par le truchement du régime fiscal, et nous proposons des proportions se situant entre 20 p. 100 et 50 p. 100. La prime variera selon les normes dont vous parlez. Elle dépendra aussi beaucoup de la conception du programme même.

• 1230

The last category of costs are loan losses. These losses would be borne in one of several possible ways depending on the size of the program. If the program was run through the Farm Credit Corporation, one would expect that loan losses would occur in the corporation; they would have to be covered by some form of allocations by the Government of Canada.

Alternatively, if there was to be a direct guarantee of the amounts of the loans to investors—the guaranteed debt we were talking about—they would be borne directly by the Government of Canada whenever they had to meet that guarantee.

These possible loan losses could, alternatively, be borne by investors if there was no guarantee and if it was not run through the Farm Credit Corporation. In that event, in order to attract investors to this program, there would have to be extra tax assistance in order to attract investors. Effectively, the tax system would pay for those loan losses. We feel loan losses would be borne in a variety of ways by the federal government depending on the design of the program.

Mr. Fraleigh: But the figure is going to be the same whether it is revenue coming in or payment going out. You feel it is a fair assumption as to what the cost is going to be?

Mr. LePan: At this stage, without a great deal of refinement in the design of the program, it is really very difficult to say whether there would be an extra million dollars or two one way or the other. We, for the sake of committee, made the assumption it would be the same. I think it is a reasonable assumption with the order of magnitude we are talking about. The loan loss experience under the Special Farm Financial Assistance Program is the kind of rate we have used to indicate what one might expect under a limited program. Under a broader program of wider eligibility, where you are less targeted to people who are really in severe financial straits, the percentage would be less.

La dernière catégorie de coûts est constituée par les pertes sur prêts. Ces pertes seraient assumées de diverses manières, selon l'envergure du programme. Ainsi, s'il s'agit d'un programme relevant de la Société du crédit agricole, on peut s'attendre à ce que les pertes se produisent au sein de la société et doivent alors être épousées par une forme d'allocation provenant du gouvernement du Canada.

Par ailleurs, si l'on devait garantir les prêts accordés aux investisseurs, c'est-à-dire si l'on avait ces dettes garanties dont nous parlons, alors, c'est le gouvernement du Canada qui assumerait ces dettes chaque fois qu'il faudrait se conformer aux exigences de la garantie.

Cependant, ces pertes sur prêts peuvent toujours être assumées par des investisseurs, en l'absence de garanties, et si les prêts ne sont pas accordés par l'entremise de la Société du crédit agricole. Dans un tel cas, si l'on veut attirer des investisseurs vers ce programme, il faudrait qu'on accorde davantage de mesures fiscales incitatives aux investisseurs. En effet, le régime fiscal se trouverait alors à payer ces pertes sur prêts. Nous estimons que ces pertes seraient assumées de diverses manières par le gouvernement, selon la conception du programme.

Mr. Fraleigh: Toutefois, les chiffres resteront les mêmes, qu'on encaisse des revenus ou qu'on effectue des paiements. Estimez-vous que cette hypothèse relative aux coûts est juste?

Mr. LePan: Étant donné le peu d'avancement de l'élaboration du programme, il m'est très difficile d'affirmer qu'il y aura 1 million ou 2 millions de dollars de plus ou de moins. Nous adoptons l'hypothèse que les choses resteront les mêmes. Cela me paraît raisonnable, étant donné l'ordre de grandeur en question. Les pertes sur prêts observées dans le cadre du programme spécial d'aide financière aux agriculteurs nous ont servi à indiquer ce à quoi on peut s'attendre en vertu d'un programme limité. Dans le cas d'un programme ouvert à un plus grand nombre, c'est-à-dire moins limité aux personnes connaissant de graves difficultés financières, le pourcentage serait inférieur.

[Text]

The Chairman: Are those annual loan losses or total loan losses?

Mr. LePan: Could I defer that question, Mr. Chairman, until I come to how this grows over time? We have simply added up the totals of those columns to get the annual cost of the program comprising the various elements.

The Chairman: Why would you have annual loan losses that way?

Mr. LePan: What happens to this program over time? The first thing that happens is the direct government revenue cost will grow to the extent new eligible people are being added. The stock of loans may well grow and under some types of programs it will accumulate. You will get the same amount added to the amount of loans in the next year and the cost will double and so on.

What happens to the loan loss experience over time is going to depend crucially on what the term of these loans is, how long they are outstanding for. The experience we have suggested and have based the numbers on is essentially the percentage reduction in the percentage loss of loans over the period of time SFFAP was in existence.

If one presumed that conditions in agriculture did not improve or remained constant over time, you would see a certain proportion of farmers' loan losses being realized in the first year and then a similar kind of proportion potentially in the next year; then you would bring some new farmers into the program and they would have loan losses the year after or thereabouts. As you indicated earlier, Mr. Chairman, some two-thirds of people do not make it past the first 15 years. So you would expect ongoing levels of loan losses under a program of this nature, particularly as you added people to the program from years two, three, four and five. A proportion of those would experience losses in the first year, and then again for the new people who were added the second year.

• 1235

The Chairman: We would start adding new gross amounts in the program. You have \$8.7 billion of the beginning farmers plus combine criteria at the end. Presumably you would have to add money every year to take on new people; you would not get enough payouts.

Mr. LePan: That is correct, Mr. Chairman. I could best illustrate that in the case of beginning farmers, where 16,000 people would start. Let me assume virtually all of those people would still be around in the second year, not all of them but most of them. Their loans would still be outstanding, plus there would be another 16,000 people added. By the end of the second year, instead of \$2.8 billion we would have something in excess of \$5 billion outstanding and the cost would have doubled. By the third year some of the people who were

[Translation]

Le président: S'agit-il de pertes sur prêts annuelles ou totales?

M. LePan: J'aimerais reporter ma réponse à plus tard, monsieur le président, le temps de laisser évoluer les choses. Nous avons tout simplement additionné les totaux des colonnes afin d'obtenir le coût annuel du programme, y compris ses divers éléments.

Le président: Pourquoi y aurait-il de telles pertes sur prêts annuelles?

M. LePan: Qu'arriverait-il à ce programme à terme? En premier lieu, les coûts gouvernementaux directs liés au revenu augmenteront à tel point que de nouvelles personnes seront jugées admissibles et s'ajouteront. Il se peut bien que le nombre de prêts augmente et qu'il y ait un cumul de certains programmes. Le même montant s'ajoutera aux prêts de l'année suivante, le coût doublera donc, etc.

Pour ce qui est de l'évolution des pertes sur prêts à terme, cela dépendra de l'échéance du prêt. Nous nous sommes, quant à nous, fondés sur une réduction en pourcentage de la perte échelonnée depuis le début de l'entrée en vigueur du programme spécial d'aide financière aux agriculteurs.

Si les conditions de l'agriculture ne s'améliorent pas ou si elles demeurent constantes à terme, on remarquera des pertes nettes chez une certaine proportion des agriculteurs la première année, puis peut-être la même proportion la seconde année. Après cela, on fait bénéficier de nouveaux agriculteurs du programme et ces derniers auront des pertes sur prêts l'année suivante, ou à peu près. Comme vous l'avez déjà dit, monsieur le président, environ les deux tiers de ces gens ne durent pas plus de 15 ans. On prévoit donc des niveaux assez constants de pertes sur prêts en vertu de ce genre de programme, étant donné particulièrement que d'autres personnes s'ajoutent à la liste des bénéficiaires du programme à partir de sa deuxième, troisième, quatrième et cinquième année d'entrée en vigueur. Une partie de ces derniers accuseront probablement des pertes la première année et la même chose vaudra pour les nouveaux de l'année suivante.

Le président: Il faudrait alors ajouter de nouveaux montants au programme. Ainsi, par exemple, 8.7 milliards de dollars sont consacrés aux nouveaux agriculteurs, puis il y a aussi les normes combinées. Il faudra probablement ajouter de l'argent tous les ans pour admettre de nouveaux bénéficiaires, sinon il n'y aura pas suffisamment d'argent pour constituer les paiements.

M. LePan: C'est juste, monsieur le président. À cet égard, je puis me reporter au cas des nouveaux agriculteurs, au nombre de 16,000. Supposons que tous ces nouveaux sont encore en activité la deuxième année, tout au moins la majorité d'entre eux. Leurs prêts sont encore à rembourser, et il y a 16,000 nouveaux d'admis. En conséquence, à la fin de la deuxième année, au lieu de 2.8 milliards de dollars à rembourser, ce sera plus de 5 milliards, et les coûts liés à cela auront doublés. La troisième année, certains des nouveaux agriculteurs des deux

[Texte]

beginning farmers in the first two years would have presumably stopped—but not all that many—and you would have added another 16,000. The costs accumulate over time for a program of that nature, very much as you described, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Schellenberger, I think you have some questions.

Mr. Schellenberger: Yes, I do.

First, if you give a government guarantee, why do you need a premium? You have a substantial premium worked into this; I assume that premium is there if we do not guarantee the loans as a government.

Mr. LePan: Clearly to the extent there is a guarantee, the premium necessary to attract investors is going to be a lot less. There is no doubt about that.

Mr. Schellenberger: Yes. We do not give any premium to attract people to buy government savings bonds.

Mr. LePan: That is correct.

Mr. Schellenberger: This basis would be the same; if we are guaranteeing the loan the investment is secure and we can attract people to agri-bonds in the same way as we do to savings bonds.

Mr. LePan: That is why we have said potential premiums. It depends crucially on the design of the program; a program with some level of guarantee would make this instrument the same as a Canada Savings Bond.

Mr. Schellenberger: That is right.

Mr. LePan: Except for the fact of cashability. If this is to be something that is a five-year instrument and you have to take it for five years, then there may well be a premium necessary to attract investors away from Canada Savings Bonds. It depends crucially on who is coming in here. We have lowered the percentage premium as we move out to the righthand end of the spectrum on the assumption that as you get to a very large program you will have to be drawing more people away from a wider variety of other instruments. A premium may be needed even though it is a guaranteed program. While I agree the amount of the premium is going to vary crucially with the design, there may well be a premium even if there is a guarantee. In the case of the right-hand end of the spectrum, for example, the low end of the premium range is a 20% premium on the cost.

The Chairman: You are talking of a tax premium or a tax advantage on these agri-bonds to the investor when you claim that premium, are you not?

Mr. LePan: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: In other words, this is not a statement of the cost of giving a 4% subsidy if you did it as a straight 4%

[Traduction]

premières années auront mis fin à leurs activités, et il faudra encore ajouter 16,000 nouveaux. Ainsi que vous l'avez dit vous-même, monsieur le président, les coûts inhérents à l'administration d'un tel programme s'accumulent considérablement.

Le président: Monsieur Schellenberger, je crois que vous avez des questions.

M. Schellenberger: Oui, j'en ai.

D'abord, si vous disposez d'une garantie gouvernementale, pourquoi avez-vous besoin d'une prime? Vous avez en effet obtenu une prime substantielle; je suppose que cette prime intervient si le gouvernement ne garantit pas les prêts.

M. LePan: Dans la mesure où il y a une garantie, la prime nécessaire pour attirer les investisseurs sera bien inférieure. Cela ne fait aucun doute.

M. Schellenberger: Oui. Nous n'accordons aucune prime pour inciter les gens à acheter des obligations d'épargne du Canada.

M. LePan: C'est exact.

M. Schellenberger: Ce pourrait être la même chose ici; si nous garantissons le prêt, l'investissement est sûr, et nous pouvons ainsi inciter des gens à acheter les obligations agricoles, de la même façon que nous le faisons avec les obligations d'épargne.

M. LePan: C'est pour cela que nous avons parlé de primes possibles. Cela dépend avant tout de la conception du programme; un programme comportant une certaine forme de garantie ressemble à celui des obligations d'épargne du Canada.

M. Schellenberger: C'est juste.

M. LePan: Sauf pour ce qui est de la possibilité de les toucher. Si le mécanisme envisagé doit porter sur cinq ans, et s'il faut s'y engager pour cinq ans, alors, une prime sera peut-être nécessaire pour attirer les investisseurs, qui risquent de préférer les obligations d'épargne du Canada. Cela dépend fondamentalement de ceux qui y participeront. Nous avons abaissé le pourcentage de la prime au fur et à mesure que nous nous déplaçons vers la droite de cette gamme, en nous fondant sur l'hypothèse que plus un programme est vaste, plus il faudra réussir à détourner le plus de gens possible d'une multitude d'autres mécanismes. C'est peut-être alors qu'une prime devient nécessaire, même s'il s'agit d'un programme garanti. Bien que je convienne que le montant de la prime variera sensiblement selon la conception du programme, il se peut qu'on crée une telle prime, même si le programme est assorti d'une garantie. Pour les cas situés à la droite de la gamme, par exemple, la prime minimale correspondra à 20 p. 100 du coût.

Le président: Au sujet de cette prime, vous parlez bien de la possibilité, pour l'investisseur, d'obtenir soit une prime fiscale, soit un avantage fiscal quelconque lié à ces obligations agricoles, c'est bien cela?

M. LePan: Oui, monsieur le président.

Le président: Autrement dit, il ne s'agit pas d'établir le coût d'une subvention de 4 p. 100, car il ne s'agit pas d'une

[Text]

subsidy on interest rates by the Government of Canada borrowing in the regular bond market and lending the money out at 4% less than it cost.

Mr. LePan: That is right.

The Chairman: At that point you just have the interest premium.

Mr. LePan: That would be line A in the table, Mr. Chairman.

The Chairman: Line B includes trying to use the tax system as a method of raising the money. In which case you would have an element of slippage because you would have to make it attractive to various classes of taxpayers and some of them would take a bigger bite than others.

• 1240

Mr. LePan: I would point out that in the case of the right-hand column, the \$70 million premium we have put in there at the low end of the range represents less than 1% of interest rate. We are saying that is less than 1% of the amount of loans outstanding. 1% may attract somebody to a five-year instrument, as opposed to a Canada Savings Bond, and thus may not be unrealistic as a premium, even if it was guaranteed.

Mr. Schellenberger: In the bond market, in the last five years, we have gone from less than \$20 billion to \$34 billion; and we have never had any trouble raising it with the guarantee of the government behind it.

Mr. LePan: You would not have trouble raising it?

Mr. Schellenberger: No.

Mr. LePan: It is just a question of whether we need it at the moment.

The Chairman: That, of course, depends on the other government activities and the other government borrowings. Let us face it, there has to be some reason we pay 2% more than the Americans for money. And one of those reasons may be that in order to satisfy the risk and draw out the money, you need to pay 2% more.

Mr. Schellenberger: Yes, but, Mr. Chairman, the government needs that amount. That is why you are here, as chairman of this committee.

The Chairman: Well . . .

Mr. Schellenberger: If it is a five-year instrument, the reduction or the pay-back would be one-fifth, unless the loan was taken out over a longer period of time. So you would have a return on this. I question how you got the \$55,000 figure; for the next year that would give you \$110,000. You would not if you restricted the program to a set limit and the only growth was out of the pay-back.

[Translation]

réduction de 4 p. 100 des taux d'intérêt par le gouvernement du Canada, grâce au marché régulier des obligations.

M. LePan: C'est exact.

Le président: Vous n'avez alors que la prime.

M. LePan: C'est la ligne A du tableau, monsieur le président.

Le président: À la ligne B, il est question de se servir des mécanismes fiscaux pour obtenir de l'argent, auquel cas il y a des pertes, étant donné, qu'il faut attirer diverses catégories de contribuables, et que certains d'entre eux voudront une part plus importante que d'autres.

M. LePan: Je vous rappelle que dans la colonne de droite, les primes de 70 millions de dollars, au bas de l'échelle, représentent moins de 1 p. 100 du taux d'intérêt. Cela correspond à moins de 1 p. 100 des prêts à rembourser. Or, un tel taux réussira peut-être à attirer quelqu'un vers un programme quinquennal, par opposition à une obligation d'épargne du Canada, et n'est donc peut-être pas irréaliste, même dans le cas où le prêt est garanti.

M. Schellenberger: Ces cinq dernières années, sur le marché des obligations, nous sommes passés de moins de 20 milliards de dollars à 34 milliards de dollars, et nous n'avons jamais eu de difficulté à obtenir des souscripteurs, étant donné la garantie gouvernementale assortissant ce mécanisme.

M. LePan: Vous n'auriez pas de difficulté à obtenir de l'argent?

M. Schellenberger: Non.

M. LePan: Il s'agit vraiment de voir si nous en avons besoin en ce moment.

Le président: Bien entendu, cela dépend des autres activités gouvernementales, ainsi que des emprunts du gouvernement. N'ayons pas peur de la vérité; il y a certainement une raison pour laquelle nous payons 2 p. 100 de plus que les Américains lorsque nous empruntons de l'argent. Or, l'une de ces raisons est peut-être qu'afin de protéger le prêteur contre le risque et d'obtenir l'argent, il faut payer 2 p. 100 de plus.

M. Schellenberger: Oui, mais, monsieur le président, le gouvernement a besoin de ce montant. C'est pour cela que vous êtes ici en tant que président du Comité.

Le président: Eh bien . . .

M. Schellenberger: S'il s'agit d'un mécanisme quinquennal, la réduction ou le remboursement seront de un cinquième, à moins que le prêt n'ait été accordé pour une plus longue période. Il y a donc un bénéfice là-dessus. Par ailleurs, j'aimerais savoir comment vous avez obtenu le chiffre de 55,000\$; pour l'année prochaine, cela vous donnerait 110,000\$. Or, cela serait impossible si vous limitiez le programme à un plafond fixe et si la seule croissance provenait du remboursement des prêts.

[Texte]

Mr. LePan: There is no doubt, Mr. Chairman, that the exact growth of the program will depend on what loan term you have.

Mr. Schellenberger: That is right.

Mr. LePan: But say it is a five-year loan; the loan term to the farmer may be longer than what you are doing on the other side. It might be 10 years to the farmer but only five on the other side. But let us suppose it was five years. You will then get paid back one-fifth of the loans in year two, but you will add a whole new other set. It will grow, but then reach a plateau after five years.

Mr. Schellenberger: You have that plateau.

Mr. LePan: Yes.

Mr. Schellenberger: So your losses in direct revenue costs would remain at \$348 million, given there was a guarantee, and given we did not concern ourselves about losses. But every program has losses.

Mr. LePan: It is a question of who pays for them.

With respect to the growth, if I can just take your one-fifth example, let us suppose the \$348 million is \$350 million so I can divide easily. With respect to loans made in the first year, you would have \$350 million of cost. Those loans in the second year would still be outstanding.

Mr. Schellenberger: No, you would have one year pay-back.

Mr. LePan: Okay, let us suppose you have one year pay-back. You have \$70 million less. So the \$350 million has dropped to \$280 million. But you have another \$350 million of new cost in that year.

Mr. Schellenberger: Why?

Mr. LePan: Because there are that many beginning farmers coming in.

Mr. Schellenberger: Oh, you are assuming that we add on each year. But say we went for 55,000 farmers finished. Well, in five years, the program is over.

Mr. LePan: It depends crucially on eligibility. If we have beginning farmers, and we have 16,000 of them entering the program each year, then it is very different than if your program lasts one year only.

Mr. Schellenberger: Yes, I see what you are saying. If each year we add 16,000, then those losses go up.

Mr. LePan: Yes. And if this is a permanent program, as opposed to a temporary program, it would be quite hard, in my

[Traduction]

M. LePan: Monsieur le président, il ne fait pas de doute que la croissance exacte du programme dépendra de l'échéance du prêt.

M. Schellenberger: C'est juste.

M. LePan: Supposons cependant qu'il s'agisse d'un prêt quinquennal; il se peut que l'échéance du prêt accordé à l'agriculteur soit plus longue que ce que vous accordez à l'investisseur. J'entends par là que vous accorderez peut-être une échéance de 10 ans à l'agriculteur, mais seulement cinq à l'investisseur. Supposons cependant qu'il s'agisse d'un prêt à échéance de cinq ans. Vous serez alors remboursés d'un cinquième des prêts la deuxième année, mais vous ajouterez alors une toute nouvelle série. Il y aura croissance, mais vous atteindrez un plateau au bout de cinq ans.

M. Schellenberger: Vous avez ce plateau.

M. LePan: Oui.

M. Schellenberger: En conséquence, vos pertes liées à vos coûts directs demeureront de 348 millions de dollars, étant donné qu'il y avait une garantie et que nous ne nous sommes pas préoccupés autre mesure des pertes. Toutefois, chaque programme accuse des pertes.

M. LePan: Il s'agit de savoir qui va les rembourser.

Pour ce qui est de la croissance, j'aimerais me reporter à votre exemple d'un cinquième. À cet égard, supposons que les 348 millions de dollars sont vraiment 350 millions de dollars, ce qui facilite la division. Par rapport aux prêts accordés la première année, les coûts s'établiront à 350 millions de dollars. La deuxième année, ces sommes seront encore à rembourser.

M. Schellenberger: Non, car il y aura un remboursement sur un an.

M. LePan: Bien; supposons alors que vous avez un remboursement sur un an. Vous avez 70 millions de dollars de moins. En conséquence, les 350 millions de dollars ont baissé, pour s'établir maintenant à 280 millions de dollars. Cependant, l'année suivante, vous avez un autre 350 millions de dollars de frais.

M. Schellenberger: Pourquoi?

M. LePan: Parce qu'il y a toujours autant de nouveaux agriculteurs intégrés au programme.

M. Schellenberger: Oh, vous supposez que nous allons ajouter du monde chaque année. Supposons toutefois que nous nous imposions un maximum de 55,000 agriculteurs. Eh bien, en cinq ans, le programme est terminé.

M. LePan: Cela dépend de l'admissibilité. S'il y a de nouveaux agriculteurs, et il y en a 16,000 de plus, chaque année, qui se joignent au programme, alors, la situation est très différente de ce qui se passe lorsque le programme ne dure qu'une année.

M. Schellenberger: Oui, je vois où vous voulez en venir. Si, chaque année, nous ajoutons 16,000 personnes, alors, les pertes augmentent.

M. LePan: Oui. S'il s'agit aussi d'un programme permanent, par opposition à un programme temporaire, à mon avis,

[Text]

opinion, Mr. Chairman, to say that a beginning farmer in 1985 gets one but a beginning farmer in 1986 does not.

Mr. Schellenberger: Yes. You are suggesting that we would offer it to so many thousand farmers per year, and then we would get that growth factor.

Mr. LePan: Yes, you would. That is right. If you just offered it to this number of farmers for one year, and then let it die, it is very different. But I very much doubt if that is the kind of program that is being proposed.

Mr. Schellenberger: Yes.

Mr. LePan: I do not think that is the program, so I think there will be some growth in these numbers, along the lines I indicated.

Mr. Fraleigh: But we cannot confuse the centre line, beginning farmers, with the end, because we should only have the combined financial difficulty group once. The beginning farmers will be ongoing.

Mr. LePan: As I indicated, that is why the highest growth rate of this cost will presumably be with the beginning farmers, because you have roughly 15,000 to 20,000 of them starting every year.

• 1245

What happens when the growth in a program also includes financial difficulty depends crucially on the financial state of the farm sector. I presume some people will get into financial difficulty next year, and the year after, perhaps not the same as they are in financial difficulty now. I very much doubt that there will be no growth; there could be negative growth; there could be a reduction if things went very well. But it is unlikely that it would be fixed over time.

Mr. Schellenberger: Our evidence shows that the provinces are in the beginning-farmer market now at much reduced losses. If we target it to those who are in financial difficulty but who could become viable with an interest rate reduction, we would be into this game once.

The Chairman: You mean you are thinking, Stan, that we go for a one-shot flip to those people, determined by Farm Credit or someone in difficulty; we just look after those people, and that is it.

Mr. Schellenberger: Well, I think we should take a very serious look. We have had the provincial ministers here before us, and all of them are into the beginning-farmer loans now. My province is into them at 5%.

The Chairman: Are they? Are they all in?

[Translation]

monsieur le président, il sera très difficile de dire qu'un nouvel agriculteur, en 1985, reçoit un prêt, alors que celui de 1986 n'en reçoit pas.

M. Schellenberger: Oui. Vous êtes d'avis qu'il faut l'offrir à tant de milliers d'agriculteurs par année, après quoi nous observerons une croissance.

M. LePan: Oui, c'est exact. Si vous vous contentez d'offrir cela à un certain nombre d'agriculteurs pour une seule année, et y mettez fin, la situation sera très différente. Toutefois, je doute que ce soit le genre de programme proposé.

M. Schellenberger: Oui.

M. LePan: Je ne crois pas que tel soit le programme; je pense donc qu'on assistera à un accroissement de ces chiffres, et dans le sens que j'ai indiqué.

M. Fraleigh: Toutefois, nous ne pouvons confondre les nouveaux agriculteurs et les autres, ceux qui ont déjà reçu le prêt, car nous devrions prendre en compte le groupe à difficultés financières combinées seulement une fois. Pour ce qui est des nouveaux agriculteurs, leur présence sera constante.

M. LePan: Ainsi que je l'ai indiqué, c'est pourquoi le taux de croissance le plus élevé correspondra probablement à la catégorie des nouveaux agriculteurs, étant donné qu'il y en a entre 15,000 et 20,000 par année.

Lorsque la croissance d'un programme tient également compte des difficultés financières, les résultats dépendent fondamentalement de la situation financière de l'agriculture. Je suppose que l'année prochaine, certains agriculteurs connaîtront des difficultés financières mais que l'année suivante, leur situation se sera améliorée. Tout cela pour dire que je doute beaucoup qu'il n'y ait aucune croissance. Évidemment, il peut y avoir une croissance négative ou encore une réduction si les choses vont très bien. Toutefois, je ne crois pas que la situation demeure immobile.

M. Schellenberger: D'après nos données, les provinces où sont concentrés les nouveaux agriculteurs ont enregistré une diminution de leurs pertes. Si donc nous visons à aider ceux qui sont en difficulté financière mais qui pourraient survivre si on réduit leurs taux d'intérêt, nous pouvons nous limiter à une intervention.

Le président: Vous voulez dire par là que nous pouvons venir en aide une fois à ces gens, une fois que la Société du crédit agricole ou quelqu'un d'autre aura établi qu'ils sont en difficulté. Nous ne faisons que nous occuper d'eux et c'est tout.

M. Schellenberger: Eh bien, je crois que nous devrions étudier la chose attentivement. Les ministres provinciaux sont tous venus témoigner devant nous, et ils se sont tous engagés dans ce dossier d'aide aux nouveaux agriculteurs. Ma propre province leur accorde des prêts à un taux de 5 p. 100.

Le président: Oui? Et toutes les provinces participent à cela?

[Texte]

Mr. Schellenberger: Saskatchewan is in. Manitoba is in. New Brunswick is in. I think we want to watch we do not start picking up some of the commitments they are making.

The Chairman: I think what Mr. LePan really has here is an analysis of what happens in agri-bonds, the cost certain kinds of agri-bond programs, running over a long period of time, would get you into. Okay?

Whether we want to think about that or not, it is important that we have these figures.

Mr. Schellenberger: You would be into a \$500 million or \$600 million cost in five years.

The Chairman: On a projection going . . .

Mr. LePan: Very quickly. That is right.

The Chairman: You might terminate your loan at the end of five years, and of course you might end the subsidy. But at the end of five years, you would wind up with an amount five times larger than the total cost of the program for one year.

Mr. LePan: Essentially, Mr. Chairman, this is really the first year cost; this is a one-year, first-year cost. How these things grow depends crucially on the design of the program. In the beginning-farmer case, it will not necessarily end up at five times. It might be three times by the time you are finished, because some of them will drop out. In the financial difficulty cases, as has been pointed out, if you just pick the 17,000 people now, there might not—depending on the status of agriculture over the next three or four years—be very much growth at all. It just depends on the design of the program.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: I only wanted to comment on something in this last list of papers.

Mr. LePan: Yes. I wanted to take the committee through page 5. But just ask your question.

Mr. Althouse: Okay. You reach the conclusion, as you scan the page, that there could very well be a surplus of funds offered, even if you restricted the source of funds to the farm sector. You make note of the \$4.4 billion that FCC shows in their survey. If we are talking about a program that goes five or six years, this is a one-time batch of money; it would not be available for future years. So really all we can look at are the proceeds generated from table 1, presented earlier.

While we had \$1 billion as net gain from real estate transactions from that particular group of farmers and part-time farmers, that drops almost by half in 1982; and if we can believe the FCC's projections, there will probably be a loss for 1984. So there would be no funds. So even if we are targeting those funds, new money coming in for the new farmers coming in, there would be many years when, rather than a surplus, there would be no funds and we would be left depending on the

[Traduction]

M. Schellenberger: La Saskatchewan le fait ainsi que le Manitoba et le Nouveau-Brunswick. Je crois cependant qu'il ne faut pas commencer à reprendre à notre compte certains de ces engagements provinciaux.

Le président: Je crois que M. LePan nous présente ici une analyse de ce qui se passe avec les obligations agricoles, les coûts liés à certains de ces programmes d'obligations, surtout échelonnées sur de longues périodes. C'est bien?

Que nous soyons disposés à réfléchir là-dessus ou non, il est important que nous disposions des chiffres s'y rapportant.

M. Schellenberger: Cela donne des coûts de 500 millions de dollars ou 600 millions de dollars échelonnés sur cinq ans.

Le président: En se fondant sur une projection jusqu'à . . .

M. LePan: Très rapidement. C'est exact.

Le président: Vous pouvez mettre fin à votre prêt à la fin de la période de cinq ans et, bien entendu, vous pouvez mettre fin à la subvention. Toutefois, une fois ces cinq années écoulées, vous vous retrouverez avec une somme cinq fois supérieure au coût total du programme pour une année.

M. LePan: Monsieur le président, il s'agit vraiment des coûts liés à la mise en vigueur la première année. L'évolution de ces choses dépendra largement de la conception du programme. Dans le cas des nouveaux agriculteurs, les choses ne devront pas nécessairement être multipliées cinq fois. Il se pourra que ce soit trois fois car certains d'entre eux abandonneront en cours de route. Dans le cas des agriculteurs en difficulté financière, ainsi qu'on l'a déjà précisé, si vous choisissez les 1,700 personnes maintenant, selon la façon dont l'agriculture évoluera au cours des trois ou quatre prochaines années, il n'y aura peut-être aucune croissance. Cela dépend tout simplement de la conception du programme.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Je tenais simplement à faire une remarque sur quelque chose figurant dans cette dernière liste de documents.

M. LePan: Oui. Je voulais me reporter à la page 5, mais posez votre question.

M. Althouse: Bien. Lorsqu'on parcourt cette page, on en arrive à la conclusion qu'il y aura peut-être un excédent de fonds offerts, même si vous limitez l'origine des fonds au secteur agricole. Vous mentionnez les 4,4 milliards de dollars figurant dans les documents de la Société du crédit agricole. Or s'il est question d'un programme étalé sur cinq ou six ans, les sommes en question ne seront disponibles qu'une seule fois et non à l'avenir. En conséquence, les seuls chiffres que nous pouvons considérer à cet égard sont les recettes figurant au tableau 1, qu'on nous a présenté plus tôt.

Or, bien que nous ayons reçu 1 milliard de dollars en gains nets à la suite de transactions immobilières effectuées dans ce groupe particulier d'agriculteurs et d'agriculteurs à temps partiel, ces chiffres dégringolent de presque la moitié en 1982, et si l'on en croit les projections de la Société du crédit agricole, on accusera également une perte pour 1984. Il n'y aura donc pas de fonds. En conséquence, même si nous affectons les sommes dont nous disposons, c'est-à-dire les

[Text]

provinces, as Mr. Schellenberger has rightly pointed out. It is, therefore, a source of funds which, I am afraid, we would not be able to count on for beginning farmers. That is really the only point I wanted to make.

[Translation]

nouveaux montants entrant dans le régime à l'intention des nouveaux agriculteurs, il y aura bon nombre d'années où plutôt que d'enregistrer un excédent, on accusera un manque de fonds et l'on devra alors dépendre des initiatives prises par les provinces, comme M. Schellenberger l'a indiqué à bon escient. Par conséquent, j'ai bien peur que ce soit une source de fonds sur laquelle nous ne pourrons pas compter pour les agriculteurs débutants. C'est là le seul point que je voulais faire valoir.

• 1250

Mr. Althouse: The other point is that the 4.4 is a one-time photograph. It is up from where it was in 1981. By this year, it may have even disappeared.

Mr. LePan: It may be down again. It may not even be there now.

Mr. Althouse: Yes, that is right.

Mr. LePan: The purpose of table 5 was to address the points, when we were here earlier, about what the supply of funds might be relative to the demand.

The Chairman: Page 5. Yes, that is the supply of funds for agri-bonds.

Mr. LePan: The supply of funds. And again, this depends on the nature of the program, but we have put down, on page 5, some indication of the range of supplies of funds. As Mr. Althouse as said, the supplies of funds are likely to be short of the demand for funds, except in cases where you have a program targeted to the most severe cases of financial difficulty.

An hon. member: The 1,700 case.

Mr. LePan: The 1,700 case. We are looking at the existing farmers' cash bonds, liquid assets of some \$4 billion; whereas, the amounts of loans outstanding under the various programs on page 8 range from \$2 billion, \$5 billion to \$8 billion and up. Again, the amount of real estate proceeds of farmers are in the \$1 billion to \$2 billion range. Again, you would have to tap virtually all of that, even to cover the \$7,500 kind of case. The conclusion we draw from this table, Mr. Chairman, is that it is unlikely you are going to be able to get the supply just from the farm sector per se, except for the more targeted programs. That does raise the question of whether it is just the Farm Credit Corporation tapping into existing farmers or whether it is a broader mechanism which would have to involve other parts of the capital markets.

M. Althouse: L'autre point est que la somme de 4,4 milliards de dollars n'est en quelque sorte qu'un instantané. Elle est plus élevée qu'en 1981. Cette année, elle pourrait même avoir disparu.

M. LePan: Il est possible qu'elle soit encore une fois à la baisse. Ce n'est peut-être pas le cas maintenant.

M. Althouse: Oui, c'est ça.

M. LePan: Le tableau numéro 5 avait pour but de souligner, la dernière fois que nous étions ici, les divers points relatifs à ce que les capitaux disponibles pourraient être par rapport à la demande.

Le président: À la page 5. Il s'agit des capitaux disponibles pour les agro-obligations.

Mr. LePan: Les capitaux disponibles, c'est ça. Encore une fois, cela dépend de la nature du programme, mais, à la page 5, nous avons inclus certaines indications de l'importance des capitaux disponibles. Comme M. Althouse l'a signalé, les capitaux disponibles risquent de ne pas suffire à la demande de fonds, sauf dans les cas où un programme est axé sur les cas les plus sérieux de difficulté financière.

Une voix: C'est là qu'il est question des 1,700.

M. LePan: C'est bien ça. Nous examinons les garanties en espèces des agriculteurs actuels, soit des disponibilités s'élevant à quelque 4 milliards de dollars. Par contre, les prêts en souffrance en vertu des divers programmes énumérés à la page 8 varient de 2 milliards de dollars, 5 milliards de dollars, à 8 milliards de dollars et plus. Encore là, la somme des produits réalisés par les immobilisations des agriculteurs s'élève aux alentours d'un à deux milliards de dollars. Encore une fois, il faudrait utiliser toute cette somme, ne serait-ce que pour couvrir les cas de 7,500\$. La conclusion que ce tableau nous permet de tirer, monsieur le président, est qu'il est improbable que l'on puisse obtenir des capitaux disponibles uniquement du secteur agricole comme tel, sauf dans le cas des programmes les plus visés. Cela soulève la question de savoir si c'est seulement la Société du crédit agricole qui puise dans les fonds des agriculteurs existants ou s'il s'agit d'un mécanisme plus vaste qui impliquerait d'autres intervenants du marché financier.

Le président: C'est une question d'ordre pratique. Croyez-vous vraiment que les fermiers vont se ruer pour acheter des agro-obligations par opposition à d'autres formes de placements?

Mr. LePan: Me demandez-vous là mon opinion personnelle, monsieur le président?

The Chairman: It is a practical matter. Do you think there is really any evidence that farmers would, in fact, flock to buy agri-bonds as opposed to other forms of investment?

Mr. LePan: Are you asking my personal opinion, Mr. Chairman?

[Texte]

The Chairman: Yes.

Mr. LePan: Well, I am not a farmer. I do have some investments. I would have thought that these kinds of investments are going to have to compete with the range of other kinds of investments the farmer would be likely make with those funds, if he is a retiring farmer. Especially if he is going to get his money into a fairly locked-in instrument. I would have thought they were not all that attractive unless there is a very significant tax incentive and a very significant premium to that tax incentive paid to him for locking his funds away. I am from Missouri on that one.

The Chairman: Mr. Foster.

Mr. Foster: Your figures on beginning farmers assume, of course, that there are 16,000 new farmers and they are all going to take out a \$175,000 agri-bond loan which is going to be knocked down by 4%. You are taking the gross figures all the way down the column. When you knock down the interest by 4%, are you taking into account slippage, the non-taxable interest rate and all the rest?

Mr. LePan: If I may, Mr. Chairman, there are really a couple of questions there.

First, the actual number of beginning farmers in a year may be a little bit greater than the 16,000, so we are not assuming that every farmer would take one. The average loan amounts are probably not too bad compared to what we have seen in our other programs, though it could be limited in dollar size, and so on and so forth. We have not gone into all of that but, I would expect that if there was a 4% subsidy offered, a fair number of people would want to have one. That would be our experience.

The Chairman: You would have an awful lot of people all of a sudden beginning again, you mean.

Mr. LePan: I did not put it that way, Mr. Chairman. Just that if you are offering a fairly broad 4% subsidy to a beginning farmer—you have a reasonable definition of that—I would have thought that a fair number would want to come forward and take the program. It depends on the kind of conditions attached and so on and so forth, but I would have thought a fair number of people would.

With respect to the question of off-sets because of taxable status, what essentially is being assumed here is that we are talking about either people in financial difficulty or people who are beginning. They, therefore, are likely to have costs in excess of gross revenues for a number of years. We have not made any adjustment for the fact that the interest rate they would get to deduct as a cost of business would be less.

[Traduction]

Le président: Oui.

M. LePan: Eh bien, je ne suis pas agriculteur. J'ai cependant fait quelques placements. J'aurais cru que ce genre de placements aurait à concurrencer la vaste gamme des autres types de placements qu'un agriculteur à la retraite pourrait faire avec ces fonds. Surtout lorsqu'il est question de placements où l'argent est temporairement bloqué. Il me semble que les agro-obligations ne sont intéressantes que s'il y a d'importantes incitations fiscales qui les accompagnent, de même que d'importantes primes ajoutées à ces incitations pour encourager les agriculteurs à bloquer leurs fonds. A vrai dire, cela me laisse plutôt sceptique.

Le président: Monsieur Foster.

M. Foster: Les chiffres que vous présentez relativement aux agriculteurs débutants tiennent pour acquis, bien entendu, que 16,000 nouveaux agriculteurs entrent sur le marché et qu'ils vont tous emprunter 175,000\$ pour acheter des agro-obligations, emprunts dont le taux d'intérêt sera réduit de 4 p. 100. Ce sont des chiffres bruts que l'on retrouve tout au long de la colonne. Lorsque le taux d'intérêt est réduit de 4 p. 100, tenez-vous compte des glissements, du taux d'intérêt non imposable et de tous les autres éléments?

M. LePan: Il y a en fait plusieurs éléments à cette question.

Tout d'abord, le nombre réel d'agriculteurs débutants dans une année peut dépasser un peu les 16,000, et nous ne supposons pas que chaque agriculteur va acheter des agro-obligations. Le montant du prêt moyen n'est sans doute pas trop élevé, si on le compare à ce qui s'est produit dans nos autres programmes, quoiqu'il puisse être limité en termes de dollars, etc. Nous n'avons pas discuté de ce point en détail, mais j'imagine que si l'on offrait une réduction de 4 p. 100, un bon nombre de gens seraient intéressés à en acheter. C'est la tendance que nous avons remarquée.

Le président: Vous voulez dire qu'il y aurait énormément de gens qui, tout à coup, repartiraient à zéro.

M. LePan: Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur le président. J'ai tout simplement souligné que si l'on offre une réduction assez générale de 4 p. 100 à un agriculteur débutant—vous avez là une assez bonne définition de ce terme—it me semble qu'un bon nombre d'entre eux voudra profiter du programme. Cela dépend des conditions qui y sont rattachées et d'autres éléments, mais il me semble qu'un bon nombre de personnes voudraient en profiter.

• 1255

Quant à la question des compensations en raison du fait que la transaction est imposable, nous tenons pour acquis qu'il s'agit soit de personnes en difficulté financière, soit d'agriculteurs débutants. Par conséquent, ces personnes risquent pendant plusieurs années d'avoir des dépenses dépassant leur revenu brut. Nous n'avons fait aucun ajustement pour tenir compte du fait que le taux d'intérêt qu'elles pourront déduire à titre de coûts d'entreprise serait inférieur.

[Text]

That would be a factor, but it would be quite a bit further on, given that we are talking about people who, presumably, have no taxable income. The fact that the tax deduction for interest is lower is unlikely to have a big financial impact for a number of years. We have, therefore, not made any large adjustment for that in these numbers.

Mr. Foster: The Minister just announced that farm credit rates have gone up from 12.75% to 13.5%. If that is the going rate with the FCC, are we talking about knocking this down so that interest rates on an agri-bond for the farmer is going to be 9.5%? What is the slippage involved there? Do we have to add this premium cost and all the rest of it?

Mr. LePan: Mr. Chairman, we are not suggesting that the program would be 4%. If it is 4%, that is what the numbers are. I think there have been proposals to this committee that we have had 4% in the past in a variety of programs. There have been proposals that would have a fixed level, at 8% for example. Compared to the 13.5%, that would be 5.5% as opposed to 4%.

We had to pick a number. We are not proposing that it be 4%. Indeed, I think it really is the role of the committee, if it wants to recommend an agri-bond program, to suggest how it would operate. Essentially, the costs are directly proportionate. If you want to assume that it is only going to be 2, you half things. If it is going to be 6, it is 50% more. We had to have a number to do the costs; we picked 4.

Mr. Foster: I understand that, no sweat.

Mr. LePan: With respect to the other costs—the premiums and the possible loan losses—my feeling is that those do represent the ranges one would be talking about under these kinds of programs. Take the losses, those costs are going to be borne somewhere in the system. They are going to be borne in an FCC program in the FCC, and therefore require allocations. Or they are going to be borne, if there is a direct government guarantee, when that government guarantee comes due and the government has to pay it off out of the CRF to somebody who has found that his loan went bad. Or they are going to be borne by the private sector, in which case you are going to need some extra tax-incentive costs, in order to induce the private sector to bear those loan-loss costs.

Mr. Foster: If we were just to have the FCC knock down its loan rate and put the money out itself and reduce it by 4%, is the cost to the Treasury \$112 million, rather than \$218 million?

Mr. LePan: Essentially, yes.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, I think that the important point the committee should focus on is this. Clearly, there are many variables, in terms of the marketplace and in terms of design. The critical point is that this is, in terms of the bottom

[Translation]

Ce serait un facteur, mais il entrerait en ligne de compte beaucoup plus tard étant donné qu'il s'agit de personnes qui, présumément, n'ont aucun revenu imposable. Le fait que la déduction d'impôt pour l'intérêt soit inférieure risque peu de changer grand-chose sur le plan financier avant plusieurs années. C'est pourquoi nous n'avons pas fait d'ajustements importants à nos chiffres pour tenir compte de ces éléments.

M. Foster: Le ministre vient d'annoncer que les taux du crédit agricole sont passés de 12,75 p. 100 à 13,5 p. 100. S'il s'agit du taux courant de la SCA, est-il question de le réduire afin que les taux d'intérêt des agro-obligations vendues à des agriculteurs soient de 9,5 p. 100? De quelle différence parle-t-on? Faut-il y ajouter le coût préférentiel et tout le reste?

M. LePan: Monsieur le président, nous n'avons pas dit que le programme offrirait une réduction de 4 p. 100. Si c'est le cas, alors ce sont les bons chiffres. Je pense que le Comité a reçu, par le passé, des propositions de 4 p. 100 pour divers programmes. D'autres propositions comportaient un niveau fixe, par exemple 8 p. 100. Si l'on part d'un taux d'intérêt de 13,5 p. 100, ce serait une différence de 5,5 p. 100 par opposition à 4 p. 100.

Il nous a fallu choisir. Nous ne proposons pas que la réduction soit fixée à 4 p. 100. En fait, c'est au Comité qu'il incombe de nous faire des propositions, s'il désire recommander un programme d'agro-obligations. Essentiellement, les coûts sont directement proportionnels. Si on veut supposer que la différence ne sera que de 2 p. 100, il faudra couper les chiffres en deux. Si, par contre, on pense que ce sera 6, il faudra augmenter les calculs de 50 p. 100. Nous devions établir un chiffre pour faire nos calculs; nous avons donc choisi 4.

M. Foster: Je comprends parfaitement.

M. LePan: Pour ce qui est des autres coûts—le coût principal et les pertes possibles découlant de prêts—j'ai l'impression qu'ils représentent les fourchettes dont il serait question pour ces genres de programmes. Par exemple, les coûts des pertes devront être assumés quelque part dans le système. Ils seront assumés par un programme de la SCA et il faudra y attribuer des allocations. Ou encore, si le gouvernement donne une garantie directe, le coût sera assumé lorsque la garantie arrivera à échéance et que le gouvernement devra effectuer le remboursement à même le Fonds du revenu consolidé dans le cas de créances insolubles. Une autre possibilité, c'est que le secteur privé assume ces coûts, auquel cas il faudra résérer des fonds supplémentaires pour les incitations fiscales, afin d'encourager le secteur privé à assumer les coûts des pertes découlant des emprunts.

M. Foster: Si la SCA devait réduire son taux d'intérêt de 4 p. 100 et consentir les fonds elle-même, le Trésor aurait à verser 112 millions de dollars plutôt que 218 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. LePan: C'est cela, essentiellement.

M. Weyman: Monsieur le président, je pense que l'élément important sur lequel le Comité devrait se pencher est le suivant: il est évident que beaucoup de variables existent, au chapitre du marché et de la conception. Il faut se rappeler

[Texte]

line, even given all the assumptions, a one-year cost. It is as if the program was born at the beginning of the year and died at the end of the year.

The facts of life are that things do not happen that way; once you begin a program, it will proceed and it will grow. It will grow at different rates, depending on the eligibility categories. It is a little deceptive. All we could do was focus on a one-year cost. But it is deceptive in that, even looking at the bottom line, there is going to be a build-up effect to some plateau. It may take five years to plateau. When it does plateau after five years, it may be only three times the bottom-line cost. What we are saying is: it will not be one time; this will not be the cost in every subsequent year. It is certainly going to grow.

The Chairman: Even if you made it a one-shot program for one year, there would be costs in each subsequent year because you could never expect people to pay these loans off in the one year.

Mr. Weyman: Yes.

• 1300

The Chairman: You would have to carry the loan for five years and to that extent, you would have the subsidy on interest rates and the cost of borrowing the money cumulative for each year, from now until the loans were paid off.

Mr. Weyman: Yes, exactly.

The Chairman: We are going to adjourn right now for a moment. The restaurant was asked to bring food here earlier today, but they forgot we were Members of Parliament. They forgot to bring it on time. We will write a letter to the appropriate people in charge of this restaurant and treat the financial remuneration they receive accordingly. In the meantime, let us have something to eat.

• 1301

• 1318

The Chairman: Order, please.

I assume we have had a fair discussion at this point on agribonds, and we have had some facts and figures presented to us on capital gains. Perhaps at this point we could go on to section 31 of the act and the suggestion and concern that was raised with respect to accrual methods of accounting, whether that would be an answer to section 31.

Mr. Weyman, we have had a number of people suggest accrual methods; my goodness, would this not be tremendous. The first suggestion was brought to us by the horse people. Then, of course, it was brought to us by the purebred cattle people who obviously have enough significant off-farm income they could afford to set these matters up as businesses and perhaps pay tax on income they have not received, and so on.

[Traduction]

qu'au bout du compte, même avec toutes sortes de suppositions, il s'agit d'un coût étalé sur un an. C'est comme si le programme avait été créé au début de l'année et prenait fin à la fin de l'année.

Malheureusement, les choses ne se passent pas ainsi. Une fois qu'un programme est lancé, il va se poursuivre et prendre de l'ampleur et ce, à des rythmes différents, selon les catégories d'admissibilité. C'est quelque peu trompeur. Nous ne pouvions faire autrement que d'établir nos calculs sur un an. Mais, c'est trompeur car, même si on regarde les coûts de base, il y aura quand même une augmentation graduelle jusqu'à un certain plateau. Ce plateau peut prendre jusqu'à cinq ans à atteindre et, au bout de cinq ans, il peut n'être que trois fois ce qu'il était au début. En d'autres termes, ce ne sera pas une croissance unique; ce ne sera pas le même coût pour chaque année subséquente. Le programme va continuer de croître.

Le président: Même si ce n'était qu'un programme unique d'un an, il y aurait des coûts pour chaque année subséquente car on ne peut s'attendre à ce que les gens remboursent des prêts en un an.

M. Weyman: C'est ça.

Le président: Comme il vous faudra couvrir le prêt pendant cinq ans, la réduction du taux d'intérêt et le coût d'emprunt de l'argent seraient cumulatifs pour chaque année, jusqu'à ce que le prêt soit totalement remboursé. N'est-ce pas?

M. Weyman: Exactement.

Le président: Nous allons lever temporairement la séance, maintenant. Nous avions demandé au restaurant de nous apporter un repas ici aujourd'hui, mais il semble avoir oublié que nous sommes des députés. On ne l'a pas apporté à temps. Nous allons rédiger une lettre au responsable du restaurant et traiter le paiement des frais de la même façon. Entre-temps, passons à table.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

J'imagine que nous avons considérablement discuté de la question des agro-obligations, et on nous a présenté des données et des chiffres au sujet des gains en capital. Peut-être pourrions-nous maintenant passer à l'article 31 de la loi et à la question soulevée au sujet des méthodes de comptabilité d'exercice, à savoir si elles pourraient constituer une réponse à l'article 31.

Monsieur Weyman, bien des gens nous ont proposé des méthodes de comptabilité d'exercice. Il me semble que cela serait extraordinaire. La première suggestion nous a été faite par les représentants d'une société équestre. Puis, bien sûr, la question nous a été soumise par les représentants d'une société d'élevage de bovins de pure race qui ont suffisamment de revenus non agricoles pour se permettre d'établir des entrepri-

[Text]

Would you explain this and why you authorized or suggested this in the paper as a possible alternative to section 31?

• 1320

Mr. Weyman: I think, Mr. Chairman, the answer really lies in striking a balance between the existing rules that are clearly rough and ready in their application—and there are some rough edges, some of which have been smoothed through administrative practices of Revenue Canada over the past year or so—and taking the system down in terms of the amount of loss which any farmer can establish in a given year and relating it more closely to economic loss. We know from all the discussions we have had that, just prior to the end of the year, a loss can be generated for tax purposes by a farmer, merely through the purchase of inventory such as livestock, feed, seed, or whatever. If, in fact, the method of computing the loss was changed to an accrual method, then at least as far as inventory is concerned, the cost of that inventory would be carried forward and would, in fact, be deducted in the period in which the related income came in. That would then be a matching process which is, of course, a common method used in the measurement of income for tax purposes, in the economy at large.

That is an approach. It is clearly possible to do that, although I would observe that there will be a number of farmers—maybe not an equal number—who react negatively to that proposition as there are farmers today who react negatively to any suggestion of change in the status quo, because it has different impacts on different groups. I just say that as an observation.

I would also like to point out that in switching to an accrual method, there are still a number of costs which would be incurred on a current basis, and which would still remain deductible on a current basis. I am thinking particularly of costs such as interest which is clearly an expense of the period and would be accrued. In fact, on an accrual basis there would be situations where interest could be deducted, even if it had not been paid, because on an accrual basis you are looking at the expense, not the outlay or expenditure.

Other types of cost which would be incurred, of course, are clearing costs and other costs relating to the development of the farmland, fencing, ditching, and so on, all of which would be current deductions unless some other limitation was imposed. So, in fact, it is a possibility to use an accrual method, and in the terms of the witnesses who testified before we came this morning—the gentlemen from Coopers & Lybrand. It is an interesting concept to limit the accrual method only to the computation of loss and yet, still allow farmers to compute their income on which they pay tax to the present cash basis method. I would observe, if I may, Mr. Chairman, that this is at least putting farmers in the position where they may know ahead of time whether they are going to be in an income position or a loss position, and the way they should do their accounting for the year. Certainly, after the

[Translation]

ses pour ces affaires et peut-être même verser des impôts sur un revenu qu'ils n'ont pas touché, et ainsi de suite. Pourriez-vous nous les expliquer et nous dire pourquoi vous les proposez comme solution de rechange possible pour l'article 31?

M. Weyman: Monsieur le président, je pense que la solution réside dans l'établissement d'un équilibre entre les règles existantes qui sont d'application très ferme—and il y a quelques lacunes dans cette application, dont certaines ont été éliminées par les pratiques administratives de Revenu Canada au cours de la dernière année—and le fait d'éliminer le système en tenant compte des pertes maximales qu'un agriculteur peut assumer au cours d'une année donnée pour établir un lien plus rapproché aux pertes économiques. Nous avons appris, au cours de nos discussions, qu'immédiatement avant la fin de l'année, un agriculteur peut créer des pertes à des fins d'impôt tout simplement en achetant du bétail, du fourrage, des graines, etc. En fait, si la méthode de calcul des pertes a été remplacée par une méthode de report variable, le coût de cet inventaire peut être reporté et serait même déduit pour la période au cours de laquelle le revenu connexe a été produit. Ce serait alors un processus de rapprochement qui est évidemment une méthode employée communément dans le calcul du revenu à des fins d'impôt dans l'économie en général.

C'est une façon d'aborder la question. Il est évidemment possible de procéder ainsi quoiqu'il me semble qu'un certain nombre d'agriculteurs—peut-être pas autant—pourraient s'opposer à cette proposition car il y en a aujourd'hui qui s'opposent à toute proposition de changement au statu quo à cause des répercussions différentes que cela peut avoir pour divers groupes. Je vous le signale simplement à titre d'observation.

J'aimerais aussi vous signaler que si l'on passe à une méthode de report variable, certains coûts seront quand même engagés sur une base courante et demeureront déductibles sur la même base. Je pense notamment à des coûts comme l'intérêt, qui constitue clairement une dépense de la période et qui s'accumule. Avec la méthode de la comptabilité d'exercice, il y a des cas où l'intérêt est déduit, même s'il n'a pas été versé, parce que selon cette méthode, on tient compte des frais, et non pas des dépenses.

D'autres types de coûts qui seraient engagés, bien entendu, sont les coûts de défrichage et les autres coûts liés à l'exploitation de la terre agricole, notamment l'installation de clôtures, le creusement de fossés et ainsi de suite, toutes ces dépenses constituant des déductions courantes à moins qu'une autre limite n'ait été imposée. Donc, il est en fait possible d'utiliser une méthode de comptabilité d'exercice conforme aux méthodes des témoins qui nous ont précédés ce matin, les représentants de Coopers & Lybrand. C'est un intéressant principe que de limiter la méthode de comptabilité d'exercice au seul calcul des pertes tout en permettant aux agriculteurs de calculer leur revenu imposable à l'aide de la méthode actuelle de comptabilité de caisse. À mon avis, monsieur le président, cela permet au moins aux agriculteurs de prévoir s'ils vont réaliser des profits ou essuyer des pertes et d'organiser

[Texte]

year-end, they would choose one method or the other, but presumably they would have to be prepared and able to choose either method. It really would be, as someone observed, an accounting procedure to switch from the one method of measuring income to the other method, at least for the purpose of determining a loss which could be deducted for tax purposes.

[Traduction]

ser leur système de comptabilité pour l'année. Bien sûr, après la fin de l'exercice, ils devront choisir une méthode ou l'autre, mais ils devront être préparés et pouvoir effectuer un choix. Comme quelqu'un l'a déjà mentionné, ce serait tout un processus que de passer d'une méthode de calcul du revenu à une autre, au moins dans le but de déterminer une perte que l'on pourrait déduire à des fins d'impôt.

• 1325

The Chairman: Mr. Weyman, supposing you are already a farmer and have built up a herd of livestock by the cash method. This means you have expensed every animal you have bought, and you have not brought into income calves or heifers which you have raised in your operation and brought into your breeding herd by breeding them. Now, if you want to go onto an accrual basis, would you not have to be deemed to have sold all those animals, and realized all your unrealized gains?

Mr. Weyman: Not necessarily, Mr. Chairman. There are other comparable situations in the income tax system where there is a change of use of a particular inventory item. I am thinking, for example—and it may be a somewhat crude comparison to make with the one you have given—of a real estate developer who perhaps has some real estate, some apartments that he is renting, decides to sell them, and converts them to inventory; or has homes for sale as inventory, then begins to rent them, and they become an investment. However, there are mechanical rules which Revenue Canada has developed.

First, there is no taxable event at that time, and secondly . . .

The Chairman: I remember when you made lawyers accrue their incomes or their receivables, you had a grandfathering. I know when the rules were changed, I grandfathered some \$16,000 or \$17,000; it is still sitting in my firm and one of these days, if I ever stop and quit, I am going to have to pay income tax on that money. Would you do the grandfathering here for people who have transferred over?

Mr. Weyman: You would have to have some method of avoiding a slippage where certain income is never reported. You are really thinking now on the income side . . .

The Chairman: That is right.

Mr. Weyman: —with the cash basis income already having been reported. If you switch to an accrual method, presumably you would set up a receivable amount for the income ahead of it being received. Yes, you would have a comparable situation to the creation of the 1971 accounts receivable, which happened to the professional firm.

One thing I think we have to take into account is whether we are talking about a compulsory method of accrual accounting or an optional method of accrual accounting.

Le président: Monsieur Weyman, supposons que vous êtes déjà un agriculteur et que vous vous êtes constitué un troupeau de bétail par la méthode de comptabilité de caisse. Cela veut dire que vous avez imputé à l'exercice chaque animal que vous avez acheté, et que vous n'avez pas inclus dans votre revenu les veaux ou les génisses que vous avez élevés dans votre exploitation et inclus dans votre troupeau d'élevage. Si vous voulez passer à une méthode de comptabilité d'exercice, ne présomma-t-on pas que vous avez vendu tous ces animaux et réalisé tous vos gains non réalisés?

M. Weyman: Pas nécessairement, monsieur le président. Il existe d'autres situations comparables dans le système d'impôt sur le revenu où il y a un changement d'utilisation d'un article d'inventaire particulier. Je pense, notamment—ce n'est peut-être pas une bonne comparaison à faire à celle que vous venez de donner—à un promoteur immobilier qui possède peut-être des biens immeubles, quelques appartements qu'il loue, et qu'il décide de vendre les convertissant en inventaire; ou encore, disons qu'il a des maisons à vendre comme inventaire, puis qu'il décide de les louer. Elles deviennent donc un investissement. Cependant, Revenu Canada a mis au point certaines règles de fonctionnement.

En premier lieu, il n'y a eu aucun événement imposable à ce moment, et en second lieu . . .

Le président: Je me souviens que, lorsque vous avez obligé les avocats à faire en sorte que leurs revenus et leurs créances s'accumulent, vous aviez fait une transposition d'exception. Lorsque les règles ont été modifiées, j'ai moi-même fait des transpositions d'exception pour quelque 16,000\$ ou 17,000\$; ces sommes sont toujours inscrites à mon entreprise et un de ces jours, si je décide de démissionner, il me faudra payer de l'impôt sur cet argent. Est-ce que vous faites des transpositions d'exception pour les gens qui ont effectué un transfert?

M. Weyman: Il faut pour cela trouver une façon d'éviter une baisse lorsque certains revenus ne sont jamais déclarés. Vous parlez vraiment de l'aspect revenu . . .

Le président: C'est ça.

M. Weyman: . . . lorsque le revenu de la caisse a déjà été déclaré. Si vous passez à la méthode de comptabilité d'exercice, je suppose que vous établiriez un montant à recevoir pour le revenu avant de l'avoir reçu. Ce serait une situation semblable à la création des comptes à recevoir de 1971 qui est arrivée à l'entreprise professionnelle.

Une chose qu'il faut prendre en considération est la suivante: s'agit-il d'une méthode de comptabilité d'exercice obligatoire ou facultative?

[Text]

The Chairman: The fact is, though, somebody who was in part-time farming all along and had restricted farm losses would nonetheless have built up a huge inventory that essentially had been expensed. If he went to convert to accrual accounting, presumably there would be a deemed realization... or he would be deemed to have realized that inventory he had built up in order to go into the accrual system, would he not?

Mr. Weyman: Mr. Chairman, there is no doubt that transitional rules would be needed if you wanted to have a permanent switch from a cash basis to an accrual basis.

The Chairman: Would there not have to be transitional rules even if it was voluntary?

Mr. Weyman: Well, I do not think there would. I think we are really talking about... I can describe it this way by analogy. It is somewhat analogous to the restrictions that relate to the creation of losses in rental real estate where depreciation expense, and whatever category of expense you choose in the farming context, could not be claimed to create a loss, or only to a certain dollar limit, for example. Really you would need to avoid a lot of complication and I think a lot more problems as a result.

You need to preserve the cash basis of accounting because I think, and I really support, the concept that for the farm sector the cash basis of accounting for income is indeed a desirable method. In 1971 when the tax reform was introduced, farmers and fishermen were that select group who were allowed to continue on the cash basis, and for good reason. And I think those reasons are still valid today.

• 1330

What we are trying to do is overlay on that system a mechanism whereby, when it comes to the computation of a loss, the loss is not an open-ended proposition in terms of a cash computation, where you are just deducting unlimited outlays for legitimate expenses of inventory, interest and other farm expenses. So you might be able to build—I think you can build—on the existing cash basis rules, a set of rules which merely restricts the determination of the loss in relation to the cash method. Because otherwise, if you really do determine a full accrual method of accounting, you really have to oblige the farmer to make it an either/or choice. And if he wants, for example, to claim a loss, then he must take the accrual method and then in a future year he is stuck with the accrual method. You would not want him jumping back and forth between the methods.

The Chairman: You could not afford to have him jump back and forth. He would be forced to make up his mind whether he wanted to fish or cut bait, and forever he either fishes or cuts bait.

Mr. Weyman: That is right. And I do not think it is reasonable to require a farmer to report on the accrual basis as a prerequisite to being able to claim a loss at all. I think it

[Translation]

Le président: Il n'en demeure pas moins que quelqu'un qui s'adonne depuis toujours à l'agriculture à temps partiel et qui a subi des pertes agricoles restreintes se sera néanmoins constitué un énorme inventaire qui, de façon générale, a été imputé à l'exercice. S'il voulait passer à un système de comptabilité d'exercice, je suppose qu'il y aurait une réalisation présumée... ou bien on présumerait qu'il a réalisé l'inventaire qu'il a constitué afin de passer à cette méthode, n'est-ce pas?

M. Weyman: Monsieur le président, il faudrait sans aucun doute établir des règles de transition pour effectuer des changements permanents de la méthode de comptabilité de caisse à la méthode de comptabilité d'exercice.

Le président: Ne faudrait-il pas établir des règles de transition même si le changement était volontaire?

M. Weyman: Je ne le pense pas. Je pense que nous parlons plutôt... Je peux vous l'expliquer en faisant une analogie. Cela ressemble quelque peu aux restrictions qui s'appliquent à la création de pertes dans le domaine immobilier de location, par exemple, où les amortissements, et toutes catégories de dépenses dans le domaine agricole, ne peuvent servir pour créer une perte, ou peuvent servir mais de façon limitée. Je pense que cela serait vraiment très compliqué et causerait énormément de problèmes.

Il est préférable de conserver la méthode de comptabilité de caisse car je suis tout à fait d'accord avec le principe que, pour le secteur agricole, la méthode de comptabilité de caisse du revenu est la plus souhaitable. En 1971, lorsqu'on a entrepris les réformes fiscales, les agriculteurs et les pêcheurs faisaient partie du groupe privilégié qui a pu continuer à utiliser la méthode de comptabilité de caisse, et à juste titre. Et je pense que ces raisons sont encore bonnes aujourd'hui.

Nous essayons d'ajouter à ce système un mécanisme qui ferait en sorte, lorsqu'il s'agira de calculer une perte, que celle-ci ne soit pas interminable au niveau du calcul de la caisse, c'est-à-dire qu'on ne puisse pas déduire des dépenses illimitées pour des frais légitimes d'inventaire, pour l'intérêt et pour d'autres frais agricoles. Je crois donc qu'il est possible d'ajouter aux règles actuelles de la comptabilité de caisse un ensemble de règles qui ne font que limiter la détermination de la perte relativement à la méthode de comptabilité de caisse. Autrement, si l'on crée vraiment toute une méthode de comptabilité d'exercice, on oblige l'agriculteur à faire un choix entre deux possibilités équivalentes. Si, par exemple, il veut réclamer une perte, il doit faire appel à la méthode de comptabilité d'exercice, ce qui l'obligerait à utiliser cette méthode pour les années à venir. Il ne pourrait pas passer d'une méthode à l'autre constamment.

Le président: Ce ne serait pas rentable de le lui permettre. Il se verrait obligé de prendre une décision et de s'en tenir à cette décision pour toujours.

M. Weyman: Exactement. Et je ne crois pas qu'il soit raisonnable d'obliger un agriculteur à faire sa déclaration par la méthode de comptabilité d'exercice avant de lui permettre

[Texte]

should be possible within the cash method of accounting for tax purposes for a farmer to have a loss determination, but have some form of limitation or restriction there, in the determination of the loss.

Mr. Fraleigh: That is what it is all about. I mean, that is what we have been sitting around here for three weeks trying to determine and to do away with as many of the subjective decision processes which go on.

Mr. Weyman: I would like to add, Mr. Chairman, because I think there is one very significant additional factor here. In this discussion we are having, we have not talked about a distinction between a part-time or full-time farmer. And I think—and I would like to put this to the committee and to you, Mr. Chairman, that what we perhaps are talking about here is a situation where what I have just described applies to all farmers. And I would have to point out—and if you look at table 14, on page 28, you will see, and I am sure you will recall anyway—there are a lot of full-time farmers who have significant farm losses. And I think it is an important question which we need to ask, as to what would happen to those farm losses if we move into this form of loss determination we are discussing.

Because once you eliminate the distinction between the part-time farmer, the clause 31 restricted farm-loss farmer, and a full-time farmer who is not subject to clause 31, you now have one world of rules there which apply to all the farmers who are really carrying on a farming business. And the loss will be determined for all of that group according to this one set of rules.

Now there are many variations on this theme. The gentlemen from Coopers & Lybrand earlier, talked about a test which related to the amount of off-farm income. The irony is, that today the part-time farmers have larger off-farm incomes relative to their farm losses than the full-time farmers have, obviously, because the full-time farmers do not have much time for anything else unless they happen to have some investment income through some inheritance which does not take time. But the statistics, the data do bear out the fact that full-time farmers have less off-farm income than the part-time farmers do relative to any level of loss, and the twist to this issue is, in effect, disadvantaging the full-time farmers more than the part-time farmers by moving in that direction.

It is not an easy solution. I mean, we have done a lot of analysis on this and there are many wrinkles in it where you get perverse results. And that is why the concept of living with the less than satisfactory situation we have today is—and I must say this—not too bad a solution. It is not just that I am advocating status quo. I am saying there are going to be problems whichever alternative you move to, and at least we have a set of problems which we have clearly identified at this point of time with the existing rules and, in a sense, particularly viewing it from Revenue Canada's point of view, they do not work too badly, and in a sense, are working better than they did a year or two ago.

[Traduction]

de déclarer des pertes. Selon moi, dans le cadre de la méthode de comptabilité de caisse aux fins d'impôt, il devrait être possible pour un agriculteur de déterminer ses pertes tout en ayant une limite ou une restriction quelconque pour le faire.

M. Fraleigh: C'est en plein là la question. C'est précisément ce que nous sommes en train d'étudier ici depuis trois semaines en cherchant à éliminer le plus grand nombre possible des processus de décisions subjectifs qui existent à l'heure actuelle.

M. Weyman: Monsieur le président, il y a là un facteur additionnel de très grande importance. Au cours de cette discussion, nous n'avons pas fait de distinction entre les agriculteurs à temps partiel et les agriculteurs à temps plein. À mon avis—et je ne sais pas ce que vous et le Comité en penserez, monsieur le président—nous parlons d'une situation où ce que je viens de décrire s'applique à tous les agriculteurs. Si vous vous reportez au tableau n° 14 de la page 28, vous verrez qu'il y a un grand nombre d'agriculteurs à temps plein qui ont essayé d'importantes pertes agricoles. Nous devons nous poser une question importante: qu'adviendrait-il de ces pertes agricoles si nous adoptions la méthode de détermination des pertes dont nous discutons.

Car, une fois que l'on a éliminé la distinction entre l'agriculteur à temps partiel, l'agriculteur visé par l'article 31 relatif aux pertes agricoles restreintes, et l'agriculteur à temps plein qui n'est pas visé par l'article 31, il reste un ensemble de règles qui s'appliquent à tous les agriculteurs qui mènent vraiment des exploitations agricoles. Et la perte sera déterminée pour tout le groupe conformément à ce seul ensemble de règles.

Il y a bien des variations sur ce thème. Les représentants de Coopers & Lybrand ont parlé d'un test qui avait trait à l'importance du revenu non agricole. L'ironie du sort veut qu'aujourd'hui, les agriculteurs à temps partiel aient un revenu non agricole plus important par rapport à leurs pertes agricoles que les agriculteurs à temps plein puisque, bien entendu, les agriculteurs à temps plein n'ont pas de temps à consacrer à d'autres activités exception faite d'investissements possibles effectués à la suite d'un héritage, chose qui ne prend pas beaucoup de temps. Cependant, les statistiques attestent du fait que les agriculteurs à temps plein disposent d'un revenu non agricole inférieur à celui des agriculteurs à temps partiel par rapport à tout niveau de perte. Et le hic de toute cette affaire est que les agriculteurs à temps plein sont défavorisés par rapport à leurs confrères à temps partiel, à cause de cette orientation.

La solution n'est pas facile à trouver. Nous avons analysé cette question à fond et nous avons découvert bien des aspects qui compliquent la situation. Et c'est pourquoi je dois dire que l'idée d'accepter une situation qui est moins que satisfaisante ne me semble pas être une solution trop défavorable. Je ne préconise pas tout simplement le statu quo; je dis simplement qu'il y aura des problèmes peu importe la solution que nous adoptons. Au moins, nous avons maintenant clairement isolé les problèmes que posent les règles existantes et, dans une certaine mesure, particulièrement du point de vue de Revenu Canada, ces règles fonctionnent assez bien, même mieux qu'il y a un an ou deux.

[Text]

[Translation]

• 1335

The Chairman: What would happen if we increased the allowance? Some have suggested to \$25,000 and some have suggested indexing it. In other words, they say \$5,000 was appropriate perhaps in 1949. It is not appropriate now. For example, have you done any calculations as to what the increase in write-off or the increase in cost would be to the treasury for those who are restricted by clause 31, if we moved the restriction to \$10,000 and then to, say, \$20,000? Do you have anything like that?

Mr. Weyman: Well, we have done the calculations. It is a very difficult calculation to do because a very significant factor is the behavioural response, the behavioural change, from lifting the limit. We look at the existing data and we say, it is really quite remarkable that there are a lot of farmers out there, part-time farmers, who are just bobbing below the \$2,500 loss level and just below the \$5,000 loss level. And we say, well, we guess the ones who are just below the \$2,500 level are deciding to be a little prudent, cautious, and they really do not want to have any questions at all about their farming activity and this expectation of profit issue. Those who are just below the \$5,000 are a little more confident and they go for the maximum loss allowed under the current rules.

And from that we deduced, if the rules were raised to, say, \$10,000 as a maximum loss, many of these farmers would come up to that level, clearly not all of them, but many would. As the level is raised beyond that, to \$15,000 and \$20,000 and \$25,000, clearly there is a decay factor there in terms of the numbers, which would continue to bring their loss up to that level. We have computed that if the limit on the loss was removed completely, the additional revenue cost could be in the order of magnitude of \$150 million, possibly as high as \$200 million.

The Chairman: That would be at what increase?

Mr. Weyman: That is if it was removed completely.

The Chairman: You remove it completely. All right, assuming we did that, then there would probably be, would you agree, some kind of a change in the attitude of Revenue Canada, that they would have to look more seriously at people claiming losses and analyse the question of expectation of profit in more detail?

Mr. Weyman: No, I think Revenue Canada would certainly have to look at the whole issue of reasonable expectation of profit much more closely. At the present time, we have two factors. First, we know there are many more farm tax filers than there are farmers, according to the FCC statistics. That is a very important factor. At least in terms of behaviour, it indicates there are a lot of people out there, a lot of taxpayers, who call themselves farmers, who under the normal concept of farming do not get into the farm statistics. And as one of the committee members said earlier today, it is somewhat surprising, because generally in a rural community, everyone is a farmer anyway. So who are all these additional people? I

Le président: Qu'arriverait-il si on augmentait l'allocation? Certaines personnes ont proposé qu'on la porte à 25,000\$ et d'autres ont parlé d'indexation. En d'autres termes, ces gens prétendent que 5,000\$ était une somme convenable en 1949, mais plus maintenant. Par exemple, avez-vous calculé ce que l'augmentation des éléments imputés à l'exercice ou l'augmentation des coûts représenterait pour le Trésor dans le cas des personnes qui sont restreintes par l'article 31, si l'on portait la restriction à 10,000\$ puis, disons, à 20,000\$? Avez-vous envisagé cette possibilité?

M. Weyman: Nous avons effectué des calculs. Ce n'était pas facile à faire car un facteur considérable est la réaction, le changement de comportement que susciterait l'augmentation de la limite. En examinant les données existantes, nous nous disons qu'il est remarquable qu'il y ait tant d'agriculteurs à temps partiel qui frisent le niveau de pertes de 2,500\$ ou de 5,000\$. Nous nous disons alors que ceux qui frisent les 2,500\$ préfèrent faire montre de prudence, ne pas attirer l'attention sur leurs activités agricoles et sur toute la question des perspectives de bénéfices. Ceux qui frisent les 5,000\$ sont un peu plus sûrs d'eux et ils attendent d'avoir atteint les pertes maximales permises en vertu des règles actuelles.

Nous en avons conclu que si les règles étaient modifiées et que la perte maximale était portée à 10,000\$, beaucoup de ces agriculteurs iraient jusqu'à ce niveau, peut-être pas tous, mais beaucoup d'entre eux. Au fur et à mesure que ce niveau est augmenté à 15,000\$, à 20,000\$ puis à 25,000\$, un facteur de détérioration entre en jeu au niveau des chiffres, c'est-à-dire que les agriculteurs continueraient à accumuler des pertes jusqu'au maximum permis. Nous avons calculé que si on éliminait complètement la limite imposée aux pertes, les revenus additionnels s'élèveraient à 150 millions de dollars et peut-être même à 200 millions de dollars.

Le président: Ce serait pour quel maximum?

M. Weyman: Cela se produirait si l'on éliminait complètement la limite.

Le président: Si on l'éliminait complètement. D'accord. Disons qu'on l'a éliminé; ne pensez-vous pas qu'il y aurait alors un changement d'attitude de la part de Revenu Canada l'obligeant à étudier de plus près le cas des agriculteurs qui réclament des pertes et à analyser plus à fond toute la question des perspectives de bénéfices?

M. Weyman: Non. Je pense que Revenu Canada devra examiner de beaucoup plus près toute la question de la perspective raisonnable de bénéfices. A l'heure actuelle, deux facteurs entrent en ligne de compte. Tout d'abord, selon les statistiques de la SCA, nous savons que le nombre de déclarations d'impôt agricole dépasse le nombre d'agriculteurs. C'est là un facteur de grande importance, du moins pour ce qui est du comportement car il dénote l'existence d'un grand nombre de contribuables qui se prétendent agriculteurs mais qui ne cadrent pas dans le principe normal de l'agriculture et ne sont pas inclus dans les statistiques agricoles. Comme l'un des membres du Comité l'a dit plus tôt aujourd'hui, c'est plutôt

[Texte]

guess they are all the city-dwellers who are the farmers and whom you do not see down the road and yet they get into the tax data.

Then the other factor . . . Yes, there are other factors.

Mr. Fraleigh: Did you people or somebody else not make an estimation that \$25,000 would cover those . . .

The Chairman: Partnerships and that type of thing.

Mr. Fraleigh: What would the figure be if that limit simply went from \$5,000 to \$10,000?

• 1340

Mr. Weyman: We think that a significant portion of the increased cost comes in that first bite of raising the limit from the \$5,000 to the \$10,000 level. And then clearly from \$10,000 to \$20,000, it is not going to be as significant in additional cost.

The other point I was going to make is that there are at the moment, whatever the precise number is, significant evidence from the data that there is a significant group of taxpayers who are at least farmers for tax purposes. Okay? Maybe 100,000. And from Revenue Canada's point of view, even at the top individual tax rate of about 50%, or even 55% in some parts of the country, a \$5,000 loss is costing Revenue Canada at most \$2,500, \$2,700 in tax. At that price, from a purely administrative point of view, it is almost not worth sending an assessor out and getting into a significant argument.

At least we are not dealing with an unlimited group of taxpayers. It is only 100,000. But if it is 100,000 taxpayers where the potential tax cost is reaching \$10,000 or \$20,000, or even if it is 10,000 taxpayers where it is reaching \$20,000 of tax cost, then Revenue Canada has to consider whether they really have a farming business. It is going to mean a significant tightening in terms of their administrative approach. From government's point of view, there are costs associated with that, too, in terms of their having to do more testing, more scrutiny, more audits and more dealings with taxpayers who want to protest and file notices of objection and go to court.

That is what I meant when I said earlier, at least with the status quo, we know the size of our problem in terms of the administrative costs and the pure tax-dollar costs. Although this may be a unique situation, and differentiates the farmers from the restaurant owners and the taxicab operators in the normal analogy, who do not suffer this, there is a benefits side to it in terms of the smooth application of the rules in terms of Revenue Canada's administration.

Although nobody at Revenue Canada may be asking the question of whether a restaurant operator or a taxicab operator has a reasonable expectation of profit or not, in many senses it is probably not too bad a situation in that Revenue Canada is not asking the farmers too often whether there is that reasonable expectation of profit. And if anything, as we have seen

[Traduction]

étonnant car dans les communautés rurales, normalement tout le monde est un agriculteur. Qui donc sont toutes ces autres personnes? J'imagine que ce sont tous des résidents de villes qui se prétendent agriculteurs et que l'on ne voit pas en campagne mais qui se font inclure dans les données fiscales.

L'autre facteur . . . oui, il y a d'autres facteurs.

M. Fraleigh: N'y a-t-il pas quelqu'un qui a calculé que ces 25,000\$ couvrirait ces . . .

Le président: Ces associations et toute cette sorte de chose.

M. Fraleigh: Quels seraient les chiffres si la limite était simplement portée de 5,000 à 10,000 dollars?

M. Weyman: Nous croyons qu'une part considérable des coûts supplémentaires intervient lorsqu'on augmente la limite de 5,000\$ à 10,000\$. Les coûts supplémentaires sont moins importants si la limite est augmentée de 10,000\$ à 20,000\$.

Je voulais également vous signaler que les données démontrent qu'il y a un nombre important de contribuables qui sont agriculteurs aux fins de l'impôt. Il y en a peut-être 100,000. D'après Revenu Canada, même au taux d'imposition le plus élevé, qui est de 50 p. 100 ou même de 55 p. 100 dans certaines régions, une déduction de 5,000\$ lui coûte 2,500\$ ou 2,700\$ au maximum en impôt non perçu. Du point de vue purement administratif, il ne vaut presque pas la peine de demander à un répartiteur de se disputer pour une somme si peu importante.

Au moins il ne s'agit pas d'un nombre illimité de contribuables—il n'y en a que 100,000. Mais si les pertes fiscales risquent d'atteindre 10,000\$ ou 20,000\$, même s'il n'y a que 10,000 contribuables, il faut que Revenu Canada examine si ces contribuables ont vraiment une entreprise agricole. Il va falloir mettre en place des procédures administratives plus rigoureuses. Cela implique des coûts supplémentaires pour le gouvernement également, car il sera obligé d'effectuer davantage de vérifications et de traiter davantage avec les contribuables qui vont déposer des avis d'opposition et qui vont contester leur cause devant les tribunaux.

C'est la raison pour laquelle je vous ai dit tout à l'heure qu'au moins avec la situation actuelle, nous connaissons les coûts administratifs et les coûts en impôt non perçu. Bien qu'il s'agisse d'une situation particulière aux agriculteurs qui les différencie des propriétaires et des chauffeurs de taxi. Cependant, cette situation permet à Revenu Canada de diminuer ses coûts administratifs.

Il est vrai que Revenu Canada ne demande pas au propriétaire d'un restaurant ni au chauffeur de taxi s'il a ou non une possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices. Cependant, à plusieurs égards, la situation n'est pas tellement mauvaise en ce qui concerne les agriculteurs, car les agents de Revenu Canada ne leur demandent pas trop souvent s'ils ont une

[Text]

with the artists and the performers, you know we talked about . . .

The Chairman: Excuse me. What is the present situation with artists and performers? You just changed the administration, have you not?

Mr. Weyman: I think the situation now is that, if there is not enough evidence for Revenue Canada to believe that there is a reasonable expectation of profit, at least they allow the costs to be accumulated and, when there is income, all of these old period costs are allowed as a deduction.

The Chairman: That is the case with part-time or hobby farmers now. You will let us do that.

Mr. Weyman: Well, on the part-time. Do you mean someone who is in that hobby-farm situation?

The Chairman: Sure.

Mr. Weyman: Yes, it is really equivalent. If anything, the artists are somewhat disadvantaged by being put to this test of reasonable expectation of profit for a longer period than the farmer is. In farming it is only the real hobby farmer who gets into that situation to justify that he is in business. But there is no distinction for the artist. They do not have a restricted loss rule. I am suggesting that it is not too bad for the farmers to have a restricted loss rule at that sort of left-hand margin. I am referring to the chart we looked at when we were here last time. Coming into farming, it does take some of the heat off in terms of claiming at least some loss in the early years. Those who believe they really should be entitled to a full loss deduction at least can go and do battle on it. And if they can convince Revenue Canada, first, that they are in farming and, second, that this is their chief source of income, then they will get the full loss deduction.

[Translation]

possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices. Donc, vous le savez, nous avons parlé du cas des artistes . . .

Le président: Excusez-moi. Quelle est la situation actuelle des artistes? Vous venez de changer les dispositions, n'est-ce pas?

M. Weyman: Je pense que la situation actuelle est la suivante: s'il n'y a pas suffisamment de preuves pour permettre à Revenu Canada de croire qu'il existe une possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices, le ministère permet à l'artiste au moins d'accumuler les coûts, et lorsqu'il y a revenu, tous les anciens coûts deviennent une déduction admissible.

Le président: C'est le cas à l'heure actuelle des agriculteurs à temps partiel ou des agriculteurs du dimanche. Vous nous permettez de procéder ainsi.

M. Weyman: Que voulez-vous dire par agriculteurs à temps partiel? Faites-vous allusion aux agriculteurs du dimanche?

Le président: Certainement.

M. Weyman: Oui, la situation est très semblable. S'il y a une différence, c'est que les artistes ont le désavantage de devoir satisfaire aux critères de la possibilité raisonnable de réaliser des bénéfices pendant une période plus longue que ne l'est l'agriculteur. Dans le cas de l'agriculture, ce n'est que le véritable agriculteur du dimanche qui se trouve dans une telle situation afin de justifier qu'il a vraiment une exploitation agricole. On ne fait pas de distinction dans le cas des artistes. Il n'y a pas de règle qui limite les pertes dans leur cas. Je pense au tableau que nous avons examiné lors de ma dernière comparaison. Il n'est pas si mal pour les agriculteurs d'être assujettis à une règle qui limite les pertes. Cette disposition permet aux agriculteurs débutants de déduire au moins une partie de leurs pertes au début, au moment où ils ont souvent des difficultés financières. Ceux qui estiment qu'ils méritent la déduction de toutes leurs pertes, peuvent lutter pour essayer d'avoir cette possibilité. S'ils réussissent à convaincre Revenu Canada qu'ils ont une exploitation agricole et qu'elle est leur source principale de revenu, ils auront droit à la déduction de toutes les pertes.

• 1345

Mr. Fraleigh: But again, you know we started over right down the street here today with a Supreme Court hearing on a case that, if I cannot convince everybody around this table in five minutes that the guy is eventually going to become a full-time farmer himself and make his operation pay, I will eat that ash tray. And we have it all the way to the Supreme Court of Canada.

Mr. Weyman: He won his case.

Mr. Fraleigh: No, Revenue Canada appealed, it and it went on to the Supreme Court of Canada.

Mr. Weyman: I am not saying, Mr. Chairman, that we have a perfect situation today. By no means do we have a perfect situation. But we are dealing with an imperfect fact situation where there are very many shades of grey in this whole area. There are in all areas of the economy, but particularly in farming and in a sector where, from a tax point of view the

M. Fraleigh: Vous savez qu'aujourd'hui la Cour suprême a commencé à entendre une cause qui porte justement sur cette question. Personnellement, je trouve qu'il est clair que l'agriculteur en question va finir par devenir agriculteur à plein temps et réaliser des bénéfices. Et pourtant, la cause est allée jusqu'à la Cour suprême du Canada.

M. Weyman: Il a eu gain de cause.

M. Fraleigh: Non, Revenu Canada a interjeté appel, et la cause est allée jusqu'à la Cour suprême du Canada.

M. Weyman: Je ne prétends pas, monsieur le président, que la situation actuelle est parfaite. Elle est loin d'être parfaite. Il y a beaucoup d'incertitudes dans tout ce domaine. C'est le cas de tous les secteurs de l'économie, mais c'est particulièrement vrai dans le cas de l'agriculture, à cause de toutes les disposi-

[Texte]

pressures are greater because of the additional provisions that are available to farmers in terms of deductions and so on.

And, although we began this discussion by saying, Well, gee, maybe the solution is to take away some of those tax advantages, and move them off the cash basis, at least for the purpose of determining loss, I am sort of reacting to that and saying, Well, that is going to cause some complications to farmers; it is going to require some double accounting method. If we leave the rules as they are, yes, here will be some trade-offs and we will have some imperfections on the margin but, ultimately, the system can survive that way.

The Chairman: Mr. Schellenberger.

Mr. Schellenberger: Mr. Chairman, if you were to increase the level, you would certainly have to have a more precise way of determining who a part-time farmer is or is not. The stress that would be put on a farm would . . . well, take a family that legitimately felt they were part-time farmers, and then the Revenue Canada people said, I am sorry, you are not. So you allowed open deductions and they perhaps bought a tractor, say, at \$30,000 and some cattle and so forth, hoping to take those deductions, but then had to come up with that money, they would be forced into bankruptcy. You cannot sell those tractors. All of us who buy machinery know that the minute you take it off the farm lot, it is then open to whatever the market will pay and it is not very much, no matter how new the tractor is. So you cannot recover that capital quickly to pay the tax department. So I would think then it would be very important that we put in a more precise ruling as to whether that person knows up front that he is a part-time farmer or not. Or alternatively, you would go back only one year, the current year, and could never go beyond that, because you would then put those families into bankruptcy.

The Chairman: What do you say about that, Mr. Weyman? One of our concerns is that there has been a situation where a person has been assessed . . . well, you know, this is 1984 and they are filing returns, and the assessor goes back and assesses the man's 1981 tax return. He is trying to write off all his farming losses; they say, all of a sudden, he is a part-time farmer; no farming losses; farming losses are restricted to \$5,000, old boy . . .

Mr. Weyman: This is using hindsight.

The Chairman: And they do that for 1981. Then, of course, there is 1982 they do it for, and 1983 they do it for. He is now filing for 1984 and, all of a sudden, whompo! he is told, you only owe us \$150,000; where is your cheque? Now that is part of the problem we have had. Right?

Mr. Weyman: I have to say, Mr. Chairman, that is a problem which is not unique to the farming sector. First, in terms of how far back Revenue Canada can go, that is a rule which just applies right across the system. I mean I would find it very difficult to support any distinction for one type of taxpayer as compared to another. I just could not see any basis for that as a policy matter.

[Traduction]

tions fiscales qui permettent aux agriculteurs de faire des déductions.

Je sais bien qu'au début nous avons dit que nous pourrions peut-être régler le problème en supprimant certains des avantages fiscaux, et en obligeant les agriculteurs à utiliser la comptabilité d'exercice plutôt que la comptabilité de caisse, au moins aux fins de l'établissement des pertes. Je vous dis tout simplement que ce genre de mesures va entraîner des complications pour les agriculteurs: il va falloir avoir une comptabilité double. Si nous ne changeons pas les règles, il est vrai qu'il y aura certains compromis à faire et certaines imperfections qui continueront d'exister, mais en fin de compte le régime peut continuer de cette façon.

Le président: Monsieur Schellenberger.

M. Schellenberger: Si on augmentait le montant de pertes que les agriculteurs pourraient déduire, il faudrait certainement pouvoir déterminer de façon plus précise qui sont les agriculteurs à plein temps. On insisterait sur les exploitations agricoles qui . . . Prenons le cas d'une famille dont les membres estiment légitimement qu'ils sont des agriculteurs à mi-temps, alors que les responsables de Revenu Canada estiment qu'ils ne le sont pas. Ces personnes auraient donc droit à une déduction illimitée, et elles ont donc acheté, mettons, un tracteur de 30,000\$, du bétail, etc., dans l'espoir de pouvoir bénéficier d'une telle déduction. Si la famille en question devait payer toutes ces factures, en fin de compte, elle serait obligée à faire faillite. Il est impossible de revendre un tracteur. Tous ceux d'entre nous qui achètent de l'équipement savent que même un tracteur neuf ne se revend pas à un prix très élevé. Il est donc impossible de récupérer les fonds en question afin de payer les impôts. A mon avis, donc, il est très important que la personne en question sache au départ si oui ou non elle est agriculteur à temps partiel. L'autre possibilité est de ne tenir compte que de l'année en cours, et de ne pas remonter plus loin, car autrement les agriculteurs seraient obligés de faire faillite.

Le président: Qu'en pensez-vous, monsieur Weyman? Les agriculteurs sont en train de faire leurs déclarations d'impôt pour 1984. Mettons qu'un répartiteur vérifie la déclaration de 1981. L'agriculteur essaie de déduire toutes ses pertes agricoles. Tout d'un coup, les responsables du ministère décident qu'il est agriculteur à temps partiel et donc ne peut déduire toutes ses pertes agricoles. Il ne peut que déduire 5,000\$ de pertes.

M. Weyman: C'est de la sagesse rétrospective.

Le président: Il y a donc une nouvelle cotisation pour 1981, 1982 et 1983. L'agriculteur en question est en train de faire sa déclaration d'impôt de 1984, et il apprend tout d'un coup qu'il doit 150,000\$ à Revenu Canada. C'est un des problèmes auxquels nous faisons face. N'est-ce pas?

M. Weyman: Je dois vous dire, monsieur le président, qu'il s'agit d'un problème qui n'est pas particulier au secteur agricole. Tout d'abord, la règle en ce qui concerne le nombre d'années que le ministère peut remonter en faisant de nouvelles cotisations s'applique dans tous les cas. À mon avis, il serait difficile de faire des distinctions entre les contribuables. Je ne vois pas comment on pourrait appliquer une telle politique.

[Text]

The other aspect is this. If somebody seeks to take a position for tax purposes in that they are entitled to any kind of deduction, in any business, one of the factors they have to be aware of when they do that is . . . For instance, if it is borderline, say whether an item is a revenue expense in a manufacturing business as compared to a capital expense, and they sort of seek a deduction for it—or whatever the circumstance is—they are at risk to the extent that, if the position they have taken is contested by Revenue Canada and ultimately gets, say, to court and they ultimately lose, they will have not only to find the tax for that year, but whatever interest is due and payable on it. And it can become expensive. Farmers, in claiming unrestricted losses if there is any area of doubt, can equally find themselves in that type of position. And yes, it does create hardship, but that is one of . . . call it the facts of life that apply to any taxpayer in any business who seeks to take a position that ultimately, and again on questions of fact, are determined against him.

• 1350

Mr. Schellenberger: That is very unfair. If the act were precise, then you take a risk and say it might fit or it might not, I will take the risk and I will set the money aside in case he comes back. But in a vague act, such as section 31, where you cannot go to the Department of National Revenue and get a ruling—it will not give you a ruling. They will not say, unless they do an assessment on it.

Mr. Weyman: It is a question of fact.

Mr. Schellenberger: I guess the only thing each farmer would have to do then is to say that before he takes an unlimited deduction he wants the assessor out to do an assessment and give a written opinion, so he can then . . .

The Chairman: If he assesses you one way one year, he can assess you another way the next year.

Mr. Schellenberger: Well, there you are. That is putting a family that has made a determination in their own mind that they want to do some farming in a terrible position. Say they happen not to be assessed for four years, and then an assessor makes that decision. There is no appeal board of his peers; he has to go before the same people who assessed him to appeal the situation. I think, Mr. Chairman, before we make that determination we would have to put a lot more precision into the system.

Mr. Weyman: Let me ask . . . I know I should not ask a question, that is not . . .

The Chairman: Oh, I think so.

Mr. Weyman: Let me respond to your comment, if I may. Mr. Chairman, by going back to the position taken by Mr. Arbuckle when he was here earlier, the idea of having a rule, an empirical test, based on—his suggestion was gross farm sales. We believe actually that you really would need to have a test based on gross value-added, because a gross farm sales test itself would be open to manipulation and playing games to get it across the line. But if you could have such a test and, for

[Translation]

Il y a un autre aspect au problème, qui est le suivant. Si n'importe quel contribuable décide qu'il a droit à n'importe quelle sorte de déductions, il doit savoir qu'il court certains risques. S'il s'agit d'un cas limite, par exemple, la question de savoir si une certaine déduction est une dépense de revenu dans le cas d'une entreprise manufacturière, plutôt qu'une dépense de capital . . . Si le contribuable cherche à obtenir la déduction, il court un certain risque. Il se peut que Revenu Canada conteste la position prise par le contribuable, même devant les tribunaux. Si le contribuable finit par perdre la cause, il aura à payer non seulement les impôts, mais également les intérêts. Il se peut que le contribuable ait beaucoup d'impôt à rembourser. Si les agriculteurs font des déductions illimitées pour des pertes, ils peuvent également se trouver dans une telle situation. Il est vrai que les régimes créent de la souffrance, mais c'est une des réalités qui s'appliquent à n'importe quel contribuable dans n'importe quelle entreprise. Il se peut que le ministère ou les tribunaux prennent une décision sur des questions de fait qui aillent à l'encontre des intérêts du contribuable.

M. Schellenberger: C'est très injuste. Si la loi était plus claire, le contribuable pourrait décider de courir un risque, et de prévoir une réserve au cas où le ministère du Revenu n'accepte pas la déduction en question. Mais l'article 31 est tellement vague, et le ministère du Revenu national refuse de donner à l'agriculteur une décision à moins qu'une cotisation ne soit établie.

M. Weyman: C'est une question de fait.

M. Schellenberger: Le seul recours dont dispose un agriculteur consiste à demander qu'un répartiteur établisse une cotisation et lui donne une opinion écrite, avant de déduire des pertes illimitées. De cette façon . . .

Le président: La cotisation peut changer d'une année à l'autre.

M. Schellenberger: Justement. Cela met les agriculteurs dans une situation épouvantable. Il se peut qu'un agriculteur ne soit pas cotisé pendant 4 ans et que tout d'un coup il reçoive une nouvelle cotisation. Il n'existe pas de commission d'appel composée de ses pairs; pour faire un appel, il faut que l'agriculteur se présente devant les mêmes personnes qui ont fait la cotisation. Il faudrait, monsieur le président, préciser davantage la disposition.

M. Weyman: Permettez-moi de . . . Je sais que je ne devrais pas poser de questions . . .

Le président: Ca va.

M. Weyman: Permettez-moi de répondre à votre commentaire, monsieur le président, en revenant à la position prise plus tôt par monsieur Arbuckle. Il avait parlé de la possibilité de mettre en place un critère empirique, et il a proposé celui des ventes agricoles brutes. Nous croyons qu'il faudrait plutôt avoir un critère basé sur la valeur ajoutée brute, car un critère de ventes agricoles brutes se prêterait à un certain tripotage. Avec un tel critère, on pourrait prévoir qu'un agriculteur

[Texte]

example, just said, just as a rule, that as long as your gross value-added for the year in your farming operation exceeded \$25,000 or \$10,000, whatever number was ultimately determined as appropriate, that was the measure of being entitled to a full loss deduction. I mean, it is a possibility as an approach. Would you like to comment on that?

Mr. Poddar: Certainly. I think that rule by itself may not be sufficient, for two reasons. Section 31 serves two purposes. One purpose is to put a fence around farm incentives, so a part-time farmer cannot have access to those farm incentives as liberally as a full-time farmer can. A second very important purpose it serves is to protect—maybe that is a bad word—but it somehow helps the competitive position of the farmer. Suppose I give a dollar of deduction. To the farmer who has no off-farm income, the dollar of deduction may be worth 10¢, 15¢, 20¢. But if you are a professional with lots of income from other sources, the dollar of deduction is worth 25¢ to 50¢. So if you put the farmer in competition with the part-time farmer with lots of off-farm income, he cannot compete because of the tax system. That has been the situation in the U.S. Almond growers and other people have lobbied before the Congress for limitations on the use of tax incentives by part-time farmers.

If you just go to the rule that if your gross value-added was more than, say, \$25,000 you can deduct the losses in full, it will still create the problem of competition for the full-time farmers against professionals or people with other off-farm income.

So you need a dual test. One test for gross value-added and perhaps a second test that, even in that case, you cannot really get unlimited deduction of the farm losses to release ...

Mr. Schellenberger: Value-added for the gross amount is so unfair, because then you are trying to make an assessment between a smallholder who is in the horticultural business versus a large beef part-time farmer versus a raspberry grower versus ... How do you determine what that figure, you know ...

Mr. Fraleigh: What we are talking about up until this point in time is some asinine figure that has no relationship to any kind of reality.

• 1355

I do not know what the exact figures are, but you know Ontario has paid their property tax rebate, up until just this last couple of years, on \$2,500 gross sales, and now it is only \$5,000 gross sales. And you are eligible for a farm tax rebate. You know, I have some concerns. I mean, again we have this problem of mixing social problems with the production of food, do we not? And that always clouds the issue.

Mr. Schellenberger: The point you have made is a very pertinent point, that if you have a professional with 50¢ dollars and he is in there with an unlimited amount, he provides a hell

[Traduction]

aurait le droit de déduire toutes ses pertes s'il avait une valeur brute pour l'année de 25,000\$ ou de 10,000\$, par exemple. C'est une possibilité. Voulez-vous faire un commentaire?

M. Poddar: Certainement. Je pense que le critère en lui-même n'est peut-être pas suffisant, et ce pour deux raisons. L'article 31 a deux buts. Le premier est de limiter l'accès de l'agriculteur à temps partiel aux stimulants agricoles dont dispose l'agriculteur à plein temps. Le deuxième est de protéger—c'est peut-être un mauvais terme—ou d'aider la position concurrentielle de l'agriculteur. Admettons qu'on prévoit une déduction d'un dollar. Si un agriculteur n'a pas de revenus non agricoles, la déduction d'un dollar vaut peut-être 10¢, 15¢, ou 20¢. Cependant, dans le cas d'un professionnel qui a beaucoup de revenus non agricoles, la déduction d'un dollar vaut entre 25¢ et 50¢. De cette façon, l'agriculteur à temps partiel serait avantage par rapport à celui qui a beaucoup de revenus non agricoles à cause du régime fiscal. C'est exactement ce qui s'est produit aux États-Unis. Les cultivateurs d'Almond et d'autres cultivateurs ont exercé des pressions auprès du Congrès pour limiter l'utilisation des stimulants fiscaux par les agriculteurs à temps partiel.

Admettons qu'on prévoit une déduction de toutes les pertes si la valeur ajoutée brute dépasse 25,000\$, par exemple. Il y aura toujours le problème de concurrence pour les agriculteurs à plein-temps par rapport aux professionnels ou d'autres ayant d'autres revenus non agricoles.

Il faut donc prévoir un critère double: la valeur ajoutée brute et un autre qui empêche la déduction illimitée de pertes agricoles ...

M. Schellenberger: Le critère de la valeur ajoutée brute n'est pas juste. Vous faites une distinction injuste entre un agriculteur qui a une petite exploitation horticole, un agriculteur à temps partiel qui a une grande entreprise de boeuf de boucherie et un cultivateur de framboises ... Comment fixez-vous le chiffre ...

M. Fraleigh: Jusqu'ici nous parlons d'un chiffre ridicule qui n'a rien à voir avec la réalité.

Je ne connais pas les chiffres exacts, mais vous savez que le gouvernement de l'Ontario a toujours utilisé un chiffre de 2,500\$ de ventes brutes pour le calcul du dégrèvement de la taxe foncière. Ce n'est qu'il y a quelques années que ce chiffre a été augmenté à 5,000\$ de ventes brutes. Maintenant les agriculteurs ont droit à un dégrèvement d'impôt agricole. Il y a certains aspects du problème qui m'inquiètent. Nous sommes en train de mélanger les problèmes sociaux avec celui de la production des aliments, n'est-ce pas? Cela ne fait que brouiller les cartes.

M. Schellenberger: Vous avez soulevé un point très pertinent. Un professionnel dont la déduction d'un dollar vaut 50¢. et qui peut faire des déductions illimitées, fait énormément

[Text]

of a competition to a full-time farmer who is just making it. That is why I like the limit, and I think with the limit and some precision it is better than trying to dabble in a whole new operation. Then we would really see some political problems of people getting themselves in a bind.

The Chairman: Is there anybody else who has any more questions on section 31? If you have, you have about two minutes to make them. I do not see anybody madly wanting to ask questions, but I do know the House is going to convene in very, very short order. So I really want to thank you, Mr. Weyman, Mr. Poddar and Mr. LePan for being here with us this afternoon, through lunch hour and so on, to finally acquaint us with some of the problems we have had raised with the witnesses we have had before us. We are going to proceed this afternoon in Room 112 North, in camera, to discuss the consequences and the way we feel about these various problems.

Mr. Weyman: Thank you, Mr. Chairman, and thank you for lunch.

The Chairman: The meeting is adjourned until 3.30 p.m. this afternoon.

[Translation]

concurrence à l'agriculteur à plein temps qui réussit à peine à joindre les deux bouts. C'est la raison pour laquelle je préfère maintenir la limite et rendre la disposition plus claire, plutôt que d'essayer de mettre en place un nouveau régime. Je pense que bien des problèmes politiques en découleraient.

Le président: Y a-t-il d'autres questions sur l'article 31? Si oui, il faudrait les poser dans deux minutes. Je ne vois personne qui meurt d'envie de poser des questions, mais je sais que la Chambre va reprendre ses travaux très bientôt. Je tiens donc à vous remercier, messieurs Weyman, Poddar et LePan, d'avoir comparu devant nous cet après-midi, pendant l'heure du déjeuner, pour nous donner davantage de détails au sujet de certains des problèmes soulevés par les différents témoins que nous avons entendus. Nous allons poursuivre nos travaux à huis clos cet après-midi dans la salle 112-N (Nord). Nous allons discuter de ces différents problèmes.

M. Weyman: Merci, monsieur le président. Merci également pour le déjeuner.

Le président: La séance est levée jusqu'à 15h30 cet après-midi.

APPENDIX "FNCE-16"

Table 1

**Total Capital Gains or Losses from Real Estate
Reported by Full- and Part-Time Farmers, 1972-79**

	<u>Number Reporting a Gain or Loss from Real Estate</u>	<u>Total Net Gain or Loss from Real Estate</u>
1972	3,720	-4,212.8
1973	12,540	11,340.6
1974	18,100	111,062.1
1975	22,070	177,431.2
1976	21,740	295,436.0
1977	20,080	351,392.1
1978	20,010	429,231.0
1979	27,470	760,046.8
1980	N/A	N/A
1981	58,232	1,063,058
1982	48,488	604,102

THURSDAY, MARCH 21, 1985

Table 2Capital Gains of Corporations, 1979-81

<u>Sector</u>	<u>Net Taxable Capital Gains in Year, \$mil.</u>		
	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Agriculture	36.6	52.4	79.7
Forestry, Fishing & Trapping	1.6	39.2	7.5
Mining	126.6	291.5	225.7
Manufacturing	130.3	238.3	254.6
Construction	43.1	42.7	56.6
Transportation, Communication and other Utilities	47.4	53.3	81.6
Wholesale Trade	38.2	51.1	93.9
Retail Trade	27.7	38.0	65.8
Finance	730.1	947.0	1,383.1
Services	95.9	143.1	191.0
Total	1,277.4	1,896.4	2,439.7

Table 3

**Distribution of Taxable Capital Gains* on
Real Estate by Full- and Part-Time Farmers, 1981**

		\$1 to \$24,999		\$25,000 to \$49,999		\$50,000 to \$74,999		\$75,000 to \$99,999		\$100,000 and over		Total	
		\$000	No.	\$000	No.	\$000	No.	\$000	No.	\$000	No.	\$000	No.
Full-Time Farmers													
Age - under 55	89,387	28,378	17,122	463	18,412	277	4,857	58	7,351	41	137,129	29,217	
- 55 to 59	14,082	4,423	2,467	65	1,088	20	152	2	0	0	17,789	4,510	
- 60 and over	31,163	8,527	491	13	3,724	59	618	7	1,438	7	37,434	8,613	
Total	134,632	41,328	20,080	541	23,224	356	5,627	67	8,789	48	192,352	42,340	
Part-Time Farmers													
Age - under 55	24,879	6,305	39,211	1,143	11,454	185	9,036	104	54,418	298	138,998	8,035	
- 55 to 59	6,240	938	8,537	280	7,378	125	5,916	63	13,082	79	41,153	1,485	
- 60 and over	6,627	1,647	19,694	596	15,510	245	3,119	36	23,011	118	67,961	2,642	
Total	37,766	8,890	67,442	2,019	34,342	555	18,071	203	90,511	495	248,112	12,162	
All Full- and Part-Time Farmers													
Age - under 55	114,266	34,683	56,333	1,606	29,866	462	13,893	162	61,769	339	276,127	37,252	
- 55 to 59	20,322	5,361	11,004	345	8,466	145	6,068	65	13,082	79	58,942	5,995	
- 60 and over	37,790	10,174	20,185	609	19,234	304	3,737	43	24,449	125	105,395	11,255	
Total	172,378	50,218	87,522	2,560	57,566	911	23,698	270	99,300	543	440,464	54,502	

* After provision for reserves.

Table 4

Realized Total Capital Gains or Losses on Real Estate of Full-Time and Part-Time Farmers by Gross Farm Sales Brackets, 1981

<u>Gross Farm Sales</u>	<u>Full-Time Farmers</u>		<u>Part-Time Farmers</u>		<u>Total</u>	
	<u>\$000</u>	<u>No.</u>	<u>\$000</u>	<u>No.</u>	<u>\$000</u>	<u>No.</u>
0 - \$10,000	6,787	715	219,855	7,738	226,642	8,453
\$10,000 - \$25,000	62,014	3,213	152,662	4,189	214,676	7,402
\$25,000 - \$50,000	66,392	10,466	134,249	1,804	200,641	12,270
\$50,000 - \$100,000	125,240	16,475	56,889	441	182,129	16,916
\$100,000 - \$200,000	135,490	9,883	20,628	116	156,118	9,999
\$200,000 and over	<u>74,939</u>	<u>3,663</u>	<u>7,913</u>	<u>29</u>	<u>82,852</u>	<u>3,692</u>
Total	470,862	44,415	592,196	14,317	1,063,058	58,232

Table 5

Appreciation in the Value of
Farm Land & Buildings 1972-83*

Nominal Capital Appreciation of Farm Land & Buildings *	\$ mil.	\$ mil.
1972	1,448.2	811.8
1973	3,896.9	1,347.0
1974	6,803.3	2,078.7
1975	7,639.7	2,284.1
1976	6,940.0	1,757.5
1977	6,757.9	2,015.3
1978	9,671.1	2,421.4
1979	14,309.8	2,725.8
1980	19,432.4	3,300.1
1981	11,950.3	4,456.7
1982	365.2	4,331.9
1983	<u>-3,926.7</u>	<u>2,577.7</u>
Total	85,288.1	30,108.0

Source: Statistics Canada, "Capital Value of Farm Land and Buildings" series.

* Appreciation in each year is for twelve month period preceding June 3 of year.

** Shows what the increase would have been if farmland and buildings appreciated at the rate of growth in the CPI with no real growth in value.

APPENDIX "FNCE-17"

Potential Revenue Cost of Agribond Program

- The revenue cost of an agribond program depends upon both the scope and design of the program. The table at the end summarizes a range of possible revenue costs depending upon a number of factors.

A. The scope or size of the program is determined by the demand for funds by the target group chosen for the program. Depending upon the eligibility criteria selected, there is a large potential range of revenue costs.

B. The design of the program can add to these costs if funds need to be attracted from the private sector to finance the loans made to farmers. In this case, a premium, over and above the subsidy offered to farmers, would need to be paid to attract the funds away from other financial instruments.

C. The target group also affects potential revenue costs since the more disadvantaged groups might be expected to have a higher proportion of lower losses.

In doing the costing, it has been assumed that the program has been restricted to farmers and would not apply to other sectors such as small business and home mortgages.

THURSDAY, MARCH 21, 1985

A. Demand for Funds from Agribonds

- The demand for funds from agribonds will be determined by the number of eligible farmers and the average loan size.
- The number of eligible farmers under various definitions of eligibility and average loan sizes under existing programs are canvassed in the table on page 7 to provide ranges of potential demand.
- The table indicates the number of eligible farmers under various definitions of eligibility, the average loan size, the degree of interest rate assistance and the revenue cost to the government and benefit to the farm sector. The sources of the values used are provided on an attached page of footnotes.
- Demand for funds would tend to grow over time. The fastest growth rate would be experienced in a program directed at beginning farmers where approximately equal amounts of cost would be added in the first few years. Programs covering financial difficulty would also grow but at slower rates.

B. Factors Affecting Premiums to Investors in Agribonds

a) Size of Supply Relative to Demand

- Other things being equal, the greater the potential pool of funds to be supplied relative to the demand under the program, the lower will be the premium paid to investors.

b) Nature of Incentives to Investors

- Programs which rely on exempting some or all of the interest received by the investors non-taxable can lead to significant premiums since lower marginal tax rate investors may be needed to satisfy the demand. In the U.S. tax-free municipal bond programs, up to one-half of the revenue cost has been in the form of premiums.

c) Eligible Investors

- Programs that attract many individual investors may have higher premiums. On the other hand, programs directed at institutional investors may have lower premiums. For example, under the Small Business Bond program, the premium is about 20 percent of the subsidy.

d) Terms and Conditions

- Farmers borrowing under the program would like longer term loans at fixed interest rates (or at least interest rates that are not allowed to increase). If such conditions are passed on to lenders in order to match types of securities, an increased interest rate premium would need to be added to attract investors. If the conditions were not matched on the lender's side, the risk would be borne by the government.

C. Potential Loan Losses

- It is presumed that the loans would be government guaranteed under any program run through private institutions.
- Thus the government could take on the risk of any loan defaults under either a private sector or FCC program.
- The loan loss under the Special Farm Financial Assistance Program (which corresponds to the most narrowly-targeted option assumed) is projected to be some 13 percent of loans outstanding. Lower loan loss experiences are assumed for the programs with a wider scope.
- Thus a major part of the revenue cost of an Agribond program is the risk of loan default assumed by the government.

Supply of Funds for Agribonds

- Supply of funds if allowed from all sources would greatly exceed demand, raising issues of limiting investment. If, for example, Agribonds had a government guarantee or were issued by the FCC, the supply of funds would be significant. As an example for the demand for government guaranteed debt, purchases of Canada Savings Bonds equalled some \$12.7 billion in 1984.

- Even restricting eligible investors to farmers could lead to an excess supply of funds, at least for the more limited programs. For the more extensive programs, however, the farm sector would not be able to satisfy the potential demand for funds.

- Supply of funds from farm sector

- Cash, bonds and savings of existing farmers
\$4.4 billion in 1984 (FCC Survey)
- Real estate proceeds of farmers (Revenue Canada tax statistics)
 - 1980 - \$1.9 billion
 - 1981 - \$2.7 billion
 - 1982 - \$1.4 billion

- Thus, for the more targeted programs, the potential supply of funds could greatly exceed the demand for loans. Thus a mechanism to ration the funds would be required.

D. Administration and the Choice of Financial Intermediaries

- Two general options
 - a) Farm Credit Corporation
 - b) Private sector financial institutions and FCC
- Issues that would arise in limiting agribonds to FCC:
 - Potential unfair competition to other financial intermediaries
 - . financial institutions
 - . Co-ops and credit unions
 - FCC competing with other crown corporations, Government of Canada and provincial government in capital markets.
 - Expansion of public sector role in farm financing
 - FCC is not currently a deposit-taking institution and operations in capital markets limited, thus new role would increase administration costs.
- With private sector financial institutions
 - Administration costs might be somewhat lower since existing private sector's institutions would be used.
 - However, additional administration overheads would arise in administering the special program.
 - FCC might still be the appropriate agency to determine eligibility.

Possible Revenue Costs of Various Agribond Programs*

	<u>Negative Equity</u>	<u>Interest Charges Exceed 40% of Sales</u>	<u>Beginning Farmers</u>	<u>Combined Financial Difficulty Criteria</u>	<u>Beginning Farmers Plus Combined Criteria</u>
Number of Eligible Farmers	1,700	7,500	16,000	39,000	55,000
Average Program Loan Amount	\$200,000	\$175,000	\$175,000	\$150,000	\$158,000
Total Program Loan Amount	\$340 million	\$1.3 billion	\$2.8 billion	\$5.9 billion	\$8.7 billion
Assumed Level of Interest Rate Assistance	4%	4%	4%	4%	4%
A.	Direct Government Revenue Cost/Farm Sector Benefit	\$17 million	\$53 million	\$112 million	\$234 million
B.	Potential Premiums to Attract Investors	\$3-5 million	\$11-26 million	\$22-56 million	\$47-117 million
C.	Possible Loan Losses	\$45 million	\$65 million	\$84 million	\$177 million
	Total Cost	\$65-67 million	\$129-144 million	\$218-252 million	\$458-528 million
					\$678-782 million

* Revenue costs should be viewed as indicating a range of possible costs rather than precise estimates.

FootnotesDemand for Agribonds Funds

1. Number of Qualifying Farmers:

- Negative equity - Measure of insolvency - Agriculture Canada
- Interest Charges Exceed 40 percent of Sales - Creditors rule-of-thumb for financial difficulty - "Tax Issues in Agriculture" p. 14.
- Beginning Farmers - Census data and Agriculture Canada estimates
- Combined financial difficulty criteria: Farm Credit Corp. Survey
 - a) Equity greater than 15% assets
 - or b) Debt service greater than 40 percent of cash flow
 - or c) Borrowings exceed capital investment.

2. Average program loan amount:

- The average program loan amount is assumed to decline as program criteria becomes relatively less targeted to worst cases of financial difficulty. The values were chosen to reflect the level of loans under existing programs and average levels of debt.
- Average farm loan for
 - Small business bonds - \$189,000 (Total loans \$405 million, 2,138 farms).
 - Special Farm Assistance Program - \$154,000 (Total loans \$345 million, 2,233 farms).
- Average total debt for 2,700 farmers with worst equity interest ratio (Farm Credit Corporation) - \$387,000.

3. Supply of Funds:

- Revenue Canada statistics classify occupations according to principal source of income. Part-time farmers include individuals with farming income where other sources of income are larger. Classification as a part-time farmer would typically occur for a full-time farmer selling his farm. One-half of real estate sales of part-time farmers are assumed to be sales of farm property.

4. Premium to Attract Investors

- Premiums are assumed to range from 20 to 50% of direct costs as experienced under similar government programs.

5. Loan Losses

- The loan loss rate of 13 percent for those with negative equity is that which was experienced under the Special Farm Financial Assistance Program directed to those farmers in the greatest financial need.

- Loan losses under more general programs would be expected to be below this rate and are assumed to decline as the program becomes less targetted to financial difficulty.

APPENDICE "FNCE-16"

Tableau 1

Total des gains ou pertes en capital déclarés par les agriculteurs à temps plein et partiel à l'égard de biens fonciers 1972-1979

	<u>Nombre d'agriculteurs ayant fait état d'un gain ou d'une perte à l'égard de biens fonciers</u>	<u>Total des gains nets ou des pertes nettes à l'égard de biens fonciers</u>
1972	3 720	-4 212,8
1973	12 540	11 340,6
1974	18 100	111 062,1
1975	22 070	177 431,2
1976	21 740	295 436,0
1977	20 080	351 392,1
1978	20 010	429 231,0
1979	27 470	760 046,8
1980	N/D	N/D
1981	58 232	1 063 058
1982	48 488	604 102

Tableau 2Gains en capital des sociétés, 1979-1981

<u>Secteur</u>	Gains nets en capital imposables par année (en millions de dollars)		
	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Agriculture	36,6	52,4	79,7
Forêts, pêche et piégeage	1,6	39,2	7,5
Mines	126,6	291,5	225,7
Fabrication	130,3	238,3	254,6
Construction	43,1	42,7	56,6
Transports, communications et autres services	47,4	53,3	81,6
Commerce de gros	38,2	51,1	93,9
Commerce de détail	27,7	38,0	65,8
Finances	730,1	947,0	1 383,1
Services	95,9	143,1	191,0
Total	1 277,4	1 896,4	2 439,7

Tableau 3

Répartition des gains en capital imposables* réalisés à l'égard de biens fonciers par les agriculteurs à temps plein et partiel, 1981

	\$1 à \$24,999		\$25,000 à \$49,999		\$50,000 à \$74,999		\$75,000 à \$99,999		Total	
	\$'000	Nbre	\$'000	Nbre	\$'000	Nbre	\$'000	Nbre	\$'000	Nbre
Agriculteurs à temps plein										
Age - moins de 55										
- 55 à 59	89,387	28,378	17,122	463	18,412	277	4,857	58	7,351	41
- 60 et plus	14,082	4,423	2,467	65	1,088	20	152	2	0	0
Total	134,632	41,328	20,080	541	23,224	356	5,627	67	8,789	48
Agriculteurs à temps plein										
Age - moins de 55										
- 55 à 59	24,879	6,305	39,211	1,143	11,454	185	9,036	104	54,418	298
- 60 et plus	6,240	938	8,537	280	7,378	125	5,916	63	13,082	79
Total	37,746	8,890	67,442	2,019	34,342	555	18,071	203	90,511	495
Agriculteurs à temps plein et partiel										
Age - moins de 55										
- 55 à 59	114,266	34,683	56,333	1,606	29,866	462	13,893	162	61,769	339
- 60 et plus	20,322	5,361	11,004	345	8,466	145	6,068	65	13,082	79
Total	172,378	50,218	87,522	2,560	57,566	911	23,698	270	99,300	543

* Net de la provision de réserve

Tableau 4

Total des gains ou des pertes en capital enregistrés à l'égard de biens fonciers par les agriculteurs à temps plein et partiel selon le prix de vente brut de leur exploitation, 1981

	Agriculteurs à temps plein		Agriculteurs à temps partiel		Total	
	\$000	Nbre	\$000	Nbre	\$000	Nbre
0 - \$10,000	6,787	715	219,855	7,738	226,642	8,453
\$10,000 - \$25,000	62,014	3,213	152,662	4,189	214,676	7,402
\$25,000 - \$50,000	66,392	10,466	134,249	1,804	200,641	12,270
\$50,000 - \$100,000	125,240	16,475	56,889	441	182,129	16,916
\$100,000 - \$200,000	135,490	9,883	20,628	116	156,118	9,999
\$200,000 et plus	74,939	3,663	7,913	29	82,852	3,692
Total	470,862	44,415	592,196	14,317	1,063,058	58,232

Tableau 5Plus-value des terres agricoles
et des bâtiments de ferme, 1971-1983*Plus-value nominale du
capital représenté par
les terres agricoles et
les bâtiments de ferme*Plus-value hypothéti-
que de la valeur des
terres agricoles et
des bâtiments de
ferme en fonction du
taux d'inflation**

(en millions de dollars) (en millions de dollars)

1972	1 448,2	811,8
1973	3 896,9	1 347,0
1974	6 803,3	2 078,7
1975	7 639,7	2 284,1
1976	6 940,0	1 757,5
1977	6 757,9	2 015,3
1978	9 671,1	2 421,4
1979	14 309,8	2 725,8
1980	19 432,4	3 300,1
1981	11 950,3	4 456,7
1982	365,2	4 331,9
1983	-3 926,7	2 577,7
Total	85 288,1	30 108,0

Source: Statistique Canada, série "Valeur en capital des terres agricoles et des bâtiments de ferme".

* L'augmentation porte sur les douze mois précédent le 3 juin de l'année visée.

** Illustre l'augmentation qui aurait été enregistrée si la valeur des terres agricoles et des bâtiments de ferme s'était accrue au même rythme que l'I.P.C.

APPENDICE "FNCE-17"

Manque à gagner qu'est susceptible d'entraîner un programme d'agro-obligations

- Le manque à gagner qu'entraîne un programme d'agro-obligations dépend à la fois de son ampleur et de son fonctionnement. Le tableau annexé in fine donne un aperçu des montants d'un manque à gagner éventuel en fonction d'un certain nombre de facteurs.

A. L'ampleur ou l'envergure du programme est déterminée en fonction du volume des capitaux demandés par le groupe bénéficiaire. Le manque à gagner peut donc varier considérablement selon les critères d'admissibilité retenus.

B. Les modalités du programme peuvent ajouter à ce manque à gagner, s'il faut trouver des moyens pour inciter le secteur privé à investir des capitaux pour financer les prêts consentis aux agriculteurs. Car il faut, le cas échéant, non seulement subventionner les agriculteurs, mais aussi accorder une prime aux investisseurs pour les inciter à acheter des agro-obligations plutôt que d'autres titres financiers.

C. Le groupe bénéficiaire peut aussi influencer le montant du manque à gagner éventuel, puisque les groupes les plus défavorisés sont susceptibles d'enregistrer une plus forte proportion des pertes moindres.

Au moment d'établir les coûts du programme, on a pris pour acquis qu'il s'adressait strictement aux agriculteurs et ne devait servir à d'autres fins, comme le financement des petites entreprises et des prêts hypothécaires pour l'achat de maisons.

A. Demande de capitaux provenant de la vente d'agro-obligations

- La demande de capitaux provenant de la vente d'agro-obligations sera déterminée en fonction du nombre d'agriculteurs admissibles et du montant moyen des prêts accordés.

- Le nombre d'agriculteurs admissibles en vertu des divers critères d'admissibilité et le montant moyen de prêts accordés dans le cadre des programmes existants sont illustrés au tableau de la page 7 afin de donner une idée de la demande éventuelle.

- Ce tableau indique le nombre d'agriculteurs admissibles en vertu des divers critères d'admissibilité, le montant moyen des prêts accordés, le pourcentage de l'aide accordée aux fins de la réduction des taux d'intérêt, les coûts assumés par le gouvernement et les retombées pour le secteur agricole. La source des statistiques utilisées est indiquée sur une feuille de notes annexée au tableau.

- La demande de capitaux aura tendance à augmenter avec le temps. Le taux de croissance le plus rapide enregistré à ce chapitre sera celui du programme prévu à l'intention des agriculteurs débutants, dont les coûts s'accroîtront de façon à peu près uniforme au cours des premières années. Le coût des programmes destinés aux agriculteurs éprouvant des difficultés financières s'accroîtra aussi, mais à un rythme plus lent.

B. Facteurs qui influent sur le montant des primes accordées aux acheteurs d'agro-obligations

a) Importance de l'offre par rapport à la demande

- Toutes choses étant égales par ailleurs, plus il y a de capitaux disponibles pour satisfaire aux demandes de capitaux formulées dans le cadre de ce programme, moins le montant des primes accordées aux investisseurs est élevé.

b) Nature des mesures incitatives prévues à l'intention des investisseurs

- Les programmes qui prévoient l'exemption d'une partie ou de la totalité des revenus d'intérêt réalisés par les investisseurs sont susceptibles de nécessiter l'octroi de primes importantes, puisqu'il peut être nécessaire de faire appel aux investisseurs dont le taux d'imposition maximal est moins élevé pour satisfaire à la demande. Jusqu'à la moitié du manque à gagner découlant des programmes américains d'obligations municipales exemptes d'impôt est attribuable à l'octroi de primes.

c) Investisseurs admissibles

- Les programmes qui incitent d'abord les particuliers à investir prévoient des primes plus élevées, tandis que ceux axés sur le financement par les entreprises accordent des primes moindres. Par exemple, la prime accordée dans le cadre du Programme d'obligations pour l'expansion de la petite et moyenne entreprise représente environ 20 p. 100 du montant de la subvention.

d) Modalités

- Les agriculteurs qui empruntent dans le cadre du programme d'agro-obligations préfèrent obtenir des prêts à plus long terme à des taux d'intérêt fixes (ou du moins, à des taux d'intérêt qui ne peuvent dépasser un certain seuil). Si de telles conditions sont accordées aux prêteurs afin de rendre les agro-obligations comparables aux autres types de titres, il faudra accorder une prime accrue à l'égard des taux d'intérêt pour attirer les investisseurs. Si ces conditions ne sont pas assorties de concessions semblables de la part du prêteur, le risque devra être assumé par le gouvernement.

C. Mauvaises créances

- On suppose que le gouvernement garantira les prêts accordés dans le cadre de tout programme administré par les institutions privées.
- Le gouvernement pourrait donc s'engager à couvrir toutes mauvaises créances dans le cadre d'un programme du secteur privé ou de la Société du crédit agricole.
- On prévoit que 13 p. 100 environ des prêts en cours, garantis par le biais du Programme spécial d'aide financière à l'agriculture (le programme dont la portée est la plus restreinte) ne seront pas remboursés. La proportion des mauvaises créances devrait normalement être inférieure dans le cas des programmes à portée plus large.
- La majeure partie des coûts d'un programme d'agro-obligations est donc le risque de non-remboursement d'un prêt assumé par le gouvernement.

Offre de capitaux pour agro-obligations

- Si tous les investisseurs étaient admissibles, l'offre de capitaux dépasserait considérablement la demande et il faudrait alors songer à restreindre l'investissement. Si, par exemple, les agro-obligations étaient garanties par le gouvernement ou émises par la SCA, l'offre de capitaux serait énorme. L'achat d'Obligations d'épargne du Canada, par exemple, un placement garanti par le gouvernement, a totalisé quelque 12,7 milliards de dollars en 1984.

- Même si les agriculteurs étaient les seuls investisseurs admissibles, l'offre de capitaux pourrait être trop considérable, du moins pour les programmes à portée assez restreinte. Dans le cas des autres programmes à portée plus large, toutefois, le secteur agricole ne serait peut-être pas en mesure de répondre à la demande éventuelle de fonds.

- Offre de capitaux du secteur agricole

- Argent comptant, obligations et épargnes des agriculteurs actuels
4,4 milliards de dollars en 1984 (sondage de la SCA)
- Produit de la cession de biens immobiliers d'agriculteurs (statistiques fiscales de Revenu Canada)
1980 - 1,9 milliard de dollars
1981 - 2,7 milliards de dollars
1982 - 1,4 milliard de dollars

- Dans le cas des programmes à portée plus restreinte, l'offre éventuelle de capitaux pourrait donc excéder considérablement la demande de fonds. Il y aurait donc lieu d'établir un mécanisme de régulation de l'investissement.

D. Administration et choix d'intermédiaires financiers

- Deux solutions

- a) la Société du crédit agricole
- b) les institutions financières du secteur privé et la SCA

- Si l'administration des agro-obligations était réservée à la SCA:

- elle serait éventuellement dans une position de concurrence inéquitable pour les autres intermédiaires financiers
 - . les institutions financières
 - . les coopératives et les caisses de crédit
- elle ferait concurrence à d'autres sociétés d'État, au gouvernement du Canada et au gouvernement provincial sur les marchés de capitaux
- le secteur public jouerait un plus grand rôle dans le domaine du financement agricole
- les frais d'administration de la SCA augmenteraient, car celle-ci n'est pas actuellement une institution de dépôt et ses opérations sur les marchés de capitaux sont restreints.

- Si l'administration était assurée par les institutions financières du secteur privé:

- les frais d'administration pourraient être un peu plus bas puisqu'on aurait recours aux institutions du secteur privé déjà existantes
- le programme spécial entraînerait cependant des frais généraux d'administration plus élevés
- la SCA pourrait demeurer l'organisme chargé de déterminer l'admissibilité.

Coûts fiscaux éventuels de divers programmes d'agro-obligations

	Avoir négatif	Frais d'intérêt dépassant 40 % des ventes	Critères combinés	
			Agriculteurs débutants	Agriculteurs débutants et critères combinés
d'agriculteurs admissibles	1,700	7,500	16,000	39,000
Montant moyen des prêts	\$200,000	\$175,000	\$175,000	\$150,000
Montant total des prêts	\$340 millions	\$1.3 milliard	\$2.8 milliards	\$5.9 milliards
Niveau de financement des frais d'intérêt	4%	4%	4%	4%
A. Coût fiscal direct pour le gouvernement/bénéfice pour le secteur agricole	\$17 millions	\$53 millions	\$112 millions	\$234 millions
B. Primes éventuelles pour attirer les investisseurs	\$3-5 millions	\$11-26 millions	\$22-56 millions	\$47-117 millions
C. Pertes sur prêts éventuels	\$45 millions	\$65 millions	\$84 millions	\$177 millions
Coûts total	\$65-67 millions	\$129-144 millions	\$218-252 millions	\$458-528 millions

* Ces données ne devraient pas être considérées comme des estimations précises, mais comme une série de coûts éventuels.

NoteDemande de fonds investis dans les agro-obligations

1. Nombre d'agriculteurs admissibles:

- Avoir négatif - évaluation de l'insolvabilité - Agriculture Canada
- Frais d'intérêt dépassant 40 p. 100 des ventes - critère général servant à évaluer les difficultés financières des créanciers. Questions fiscales dans l'agriculture, p. 15
- Agriculteurs débutants - données du recensement et estimations d'Agriculture Canada
- Critères de difficultés financières
 - a) le capital investi dépasse 15 p. 100 de l'actif total
 - ou b) les frais d'intérêt dépassent 40 p. 100 des fonds autogénérés
 - ou c) le montant des emprunts dépasse celui de l'investissement.

2. Montant moyen des prêts:

- Le montant moyen des prêts accordés dans le cadre du programme devrait normalement diminuer au fur et à mesure que celui-ci sera moins axé sur les agriculteurs éprouvant les plus sérieuses difficultés financières. Les chiffres exposés reflètent le montant des prêts dans le cadre des programmes existants et celui de l'endettement.
- Prêt agricole moyen accordé grâce aux obligations de la petite entreprise - 189 000 \$ (montant total 405 millions de dollars, 2 138 exploitations agricoles) au Programme spécial d'aide financière à l'agriculture - 154 000 \$ (montant total 345 millions de dollars, 2 233 exploitations agricoles)
- Montant moyen des dettes pour 2 700 agriculteurs ayant le pire ratio d'endettement (sondage de la SCA) - 387 000 \$.

3. Offre de fonds

- Revenu Canada classe les occupations selon la principale source de revenu. Les fermiers à temps partiel sont ceux dont le revenu agricole est inférieur à d'autres sources de revenu. Un agriculteur à temps plein vendant son exploitation agricole serait normalément considéré comme agriculteur à temps partiel. La moitié des ventes de biens immobiliers des agriculteurs à temps partiel sont considérées comme des ventes de biens agricoles.

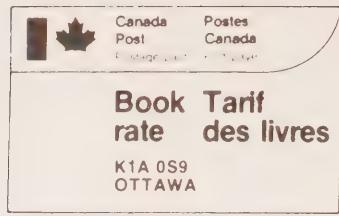
4. Prime pour attirer les investisseurs

- On suppose que les primes totalisent entre 20 à 50 p. 100 des coûts directs, comme dans le cas d'autres programmes gouvernementaux similaires.

5. Pertes sur prêts

- Un taux de 13 p. 100 de mauvaises créances pour ceux qui ont un avoir négatif, a été relevé dans le cas du Programme spécial d'aide financière à l'agriculture axé sur les agriculteurs ayant les besoins financiers les plus grands.

- La proportion des mauvaises créances, dans le cadre de programmes plus généraux, ne devrait normalement pas être aussi élevée et devrait diminuer au fur et à mesure que le programme sera moins axé sur les agriculteurs en difficulté financière.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Don Huggett, Chartered Accountant;
J.E. Arbuckle, Chartered Accountant.

From the Department of Finance:

David Weyman, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch;
Nick LePan, General Director, Tax Policy and Legislation Branch;
Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch.

Don Huggett, comptable agréé;
J.E. Arbuckle, comptable agréé.

Du ministère des Finances:

David Weyman, sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
Nick LePan, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

A1
KC 26
F59

Publication



CANADA

Standing Committee on
Finance, Trade and Economic Affairs

Comité permanent des
**Finances, du commerce et des
questions économiques**

Discussion Paper entitled
TAX ISSUES IN AGRICULTURE

Document de travail intitulé
QUESTIONS FISCALES DANS L'AGRICULTURE



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Wednesday, March 6, 1985
Thursday, March 7, 1985
Monday, March 11, 1985
Thursday, March 21, 1985
Tuesday, March 26, 1985
Wednesday, March 27, 1985

Chairman: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

**Finance,
Trade and
Economic Affairs**

RESPECTING:

Discussion Paper entitled: Tax Issues in Agriculture

INCLUDING:

THE THIRD REPORT TO THE HOUSE

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le mercredi 6 mars 1985
Le jeudi 7 mars 1985
Le lundi 11 mars 1985
Le jeudi 21 mars 1985
Le mardi 26 mars 1985
Le mercredi 27 mars 1985

Président: Don Blenkarn

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

**Finances,
du commerce et des
questions économiques**

CONCERNANT:

Document de travail intitulé: Questions fiscales dans
l'agriculture

Y COMPRIS:

LE TROISIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

**STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Pat Binns
Jim Caldwell
Michel Champagne
Lee Clark
François Gérin
Donald Johnston
Steven Langdon
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Stan Schellenberger
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

**COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES**

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Bill Attewell
Ross Belsher
Pierre Blais
Don Boudria
Harry Brightwell
Maurice Foster
Sid Fraleigh
John Gormley
Bill Gottselig
Stan Hovdebo
Nic Leblanc
Shirley Martin
Fred McCain
Norm Warner

Other Members who participated in the work of the Committee

Claude Lanthier
Arnold Malone
Felix Holtmann

Autres députés qui ont participé aux travaux du Comité

Alan Redway
Iain Angus
André Harvey

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Monday, February 25, 1985

ORDERED,—That the discussion paper entitled “Tax Issues in Agriculture”, tabled January 31, 1985, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs;

That the Committee examine and report on the proposals contained therein and, in particular:

- (i) the need for limitations on the deductibility of farm losses against non-farm income for part-time farmers and the appropriateness of the current limitations under Section 31 of the Income Tax Act;
- (ii) the appropriateness and consequences of relieving the farm community of the general requirement to include one-half of capital gains on the sale of farm land in income for tax purposes; and
- (iii) the appropriateness of using the tax system to provide assistance through an agribond mechanism and the implications related thereto; and

That the Committee report its findings no later than April 1, 1985.

ATTEST

pour Le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

for The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Le lundi 25 février 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que le document de travail intitulé «Questions fiscales dans l'agriculture», déposé le 31 janvier 1985, soit renvoyé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques;

Que le Comité fasse une étude et présente un rapport sur les propositions contenues dans ledit document et, plus particulièrement, sur

- (i) la nécessité de limiter la déductibilité des pertes agricoles du revenu non agricole des agriculteurs à temps partiel et l'à-propos des limites actuelles établies par l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu;
- (ii) l'opportunité et les répercussions de la possibilité de soulager la collectivité agricole de l'obligation générale d'inclure à ses revenus aux fins de l'impôt sur le revenu, la moitié des gains en capital provenant de la vente de terres agricoles; et
- (iii) l'opportunité d'utiliser le régime fiscal pour aider les agriculteurs par le biais d'un système d'obligations agricoles et les répercussions liées à un tel système; et

Que le Comité fasse rapport de ses constatations au plus tard le 1^{er} avril 1985.

ATTESTÉ

REPORT TO THE HOUSE

Monday, April 1, 1985

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its Order of Reference of Monday, February 25, 1985, your Committee has considered the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture* and has agreed to recommend the following.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

As discussed in this report, recommendations with respect to the three tax issues in question will not have a significant impact on government revenue. The Committee estimates that the proposed agribond program will necessitate an expenditure of approximately \$96.6 million a year over five years. Proposals relating to the deduction of loss for part-time farmers and the taxation of capital gains on farm land under the *Income Tax Act* are not expected to result in substantial tax expenditures. The Committee believes that the following recommendations do not represent an unreasonable level of expenditure in order to preserve thousands of farm operations that produce valuable commodities and sustain a great number of jobs. The Committee recognizes that these recommendations would not constitute a definitive solution to farmers' present financial difficulties. Low commodity prices and hence low farm income remain an ongoing concern.

1. That the Farm Credit Corporation be encouraged to write down loans as part of the financial rearrangement of insolvent farmers in selective cases or as pursuant to a court order under insolvency proceedings.

2. That the Minister of Finance consider the advisability of establishing an agribond program with the following conditions:

Eligible borrowers: any farmer whose equity is between 20 % and 50 % of assets.

Approved lender: Farm Credit Corporation.

Approved use of funds: refinancing of existing debt for farmers who in the view of the Farm Credit Corporation would show potential of viability with the assistance of the bond.

Maximum term: 5 years.

Maximum amount: \$300,000 per borrower.

Yield: 8 per cent.

Tax treatment of interest expense: non-deductible.

Tax treatment of interest income: non-taxable.

Program duration: 1 year.

Program funding: as pursuant to the Farm Credit Corporation Act and whereas the Farm Credit Corporation is in a non-taxable position, the difference between the yield on agribonds and prevailing market rates on

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 1^{er} avril 1985

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985, votre Comité a étudié le document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture* et convient de recommander ce qui suit.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Comme on en a discuté dans le présent rapport, les recommandations qui touchent les trois questions d'impôt soulevées ici n'auront aucun impact important sur les revenus du gouvernement. Le Comité estime à 96,6 millions de dollars par année, sur une période de cinq ans, les dépenses exigées pour la mise sur pied du programme d'obligations agricoles. Aux termes de la Loi de l'impôt, les propositions visant la déduction des pertes en faveur des agriculteurs à temps partiel et l'imposition des gains de capital sur les terres agricoles, n'occasionneront pas de dépenses fiscales substantielles. Le Comité est d'avis que les recommandations qui suivent ne sont pas déraisonnables, compte tenu des milliers de fermes que l'on maintient actives, qui produisent des biens valables et qui préservent bon nombre d'emplois. Il croit également que de telles solutions ne peuvent constituer la solution définitive aux difficultés actuelles des agriculteurs. Les bas prix des produits et, partant, les bas revenus agricoles demeurent une préoccupation pressante.

1. Que la Société du crédit agricole soit encouragée à réduire la valeur des emprunts dans certains cas de réorganisation financière d'agriculteurs insolubles, ou conformément à une ordonnance judiciaire faisant suite à un procès pour insolubilité.

2. Que le ministre des Finances envisage la création d'un programme d'obligations agricoles aux conditions suivantes:

Emprunteurs admissibles: tout agriculteur dont l'avoir propre représente de 20 à 50 % de l'actif.

Prêteur approuvé: la Société du crédit agricole.

Utilisation autorisée des fonds: refinancement de la dette courante des agriculteurs dont l'exploitation a, selon la Société du crédit agricole, des chances de devenir rentable avec l'aide de l'obligation.

Échéance maximale: 5 ans.

Montant maximal: 300 000 \$ par emprunteur.

Rendement: 8 %

Imposition des frais d'intérêts: non déductibles.

Imposition du revenu en intérêts: non imposable.

Durée du programme: un an.

Financement du programme: conformément à la Loi sur la Société du crédit agricole, et comme cette société n'est pas assujettie à l'impôt, la différence entre le rendement d'obligations agricoles et les taux courants

- comparable debt instruments would be appropriated from the Consolidated Revenue Fund.
3. That the use of the existing questionnaire sent to prospective farm taxfilers in its application of Section 31 by Revenue Canada be discontinued. Instead, that the Minister of National Revenue consider the advisability of redesigning, with the assistance of various farm groups, a number of questionnaires which would reflect the diverse farming conditions of different agricultural activities.
 4. That the Minister of National Revenue consider the advisability of establishing regional assessment review committees composed of farm operators, assessors and auditors before any assessment is made with respect to the determination of the business and full-time status of farmers.
 5. That the Minister of Finance consider the advisability of doubling the present limit on the deduction of loss for part-time farmers: full deduction for the first \$5,000 of loss plus a deduction of one-half of the subsequent \$10,000 of loss.
 6. That the Minister of Finance consider the advisability of allowing the deferral of tax on the capital gains on farm property when the transferee of a tax-free intergenerational transfer returned such property to the transferor without any consideration in cash and that the tax be deferred until the actual cash sale of the property.
 7. That the Minister of Finance consider the advisability of abolishing the taxation of capital gains in general.
 8. If the total abolition of capital gains tax is not considered feasible at present, that the Minister of Finance consider the advisability of repealing the present provision allowing farmers under certain conditions to contribute up to \$120,000 to an RRSP and repealing the principal residence exemption for farmers, and instituting in their place a cumulative lifetime exemption of \$400,000 on the capital gains on farm property to farmers or spouses of farmers who have actively farmed the land in question for at least 10 years.
- du marché sur des effets de dette comparables serait puisée dans le Fonds du revenu consolidé.
3. Que, dans son application de l'article 31, Revenu Canada cesse d'envoyer son questionnaire aux éventuels agriculteurs déclarants et qu'il envisage plutôt, en collaboration avec divers groupes d'agriculteurs, d'en élaborer un certain nombre d'autres qui tiendraient compte des diverses activités agricoles et des conditions qui s'y rattachent.
 4. Que le ministre du Revenu national envisage de créer des comités régionaux d'étude des cotisations composés d'agriculteurs, de répartiteurs et de vérificateurs avant tout calcul de cotisation fondé sur la nature de l'entreprise agricole et la situation de l'agriculteur à temps plein.
 5. Que le ministre des Finances étudie la possibilité de doubler la déduction maximale pour pertes accordée aux agriculteurs à temps partiel: déduction complète pour les 5 000 premiers dollars de pertes plus déduction de la moitié des 10 000 dollars suivants.
 6. Que le ministre des Finances étudie l'opportunité du report de l'impôt sur les gains de capital d'une propriété au cédant, en l'absence de toute transaction financière, et que l'impôt soit reporté jusqu'à ce que la propriété soit vendue contre paiement de la somme convenue.
 7. Que le ministre des Finances envisage la possibilité d'abolir l'impôt sur les gains de capital en général.
 8. L'abolition totale de la taxe sur les gains de capital n'est pas rentable pour l'instant. Le ministre des Finances envisage l'opportunité de renvoyer les présentes dispositions permettant aux agriculteurs, sous certaines conditions, de contribuer à un REER jusqu'à concurrence de 120 000 \$ et de rappeler l'exemption pour résidence principale en faveur des agriculteurs, pour les remplacer par une exemption de 400 000 \$ une fois la vie durant sur les gains de capital en faveur des agriculteurs et des conjoints d'agriculteurs qui ont vécu sur cette terre cultivée de façon active pour au moins 10 ans.

A. INTRODUCTION

Following the order of reference of February 25 to examine the discussion paper entitled *Tax Issues on Agriculture* released by the Minister of Finance, the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs began hearings in Ottawa on March 5. In his presentation to the Committee, the Minister of Finance described some of the input he hoped to receive from the Committee for his preparation of the upcoming budget. Officials from both the Department of Finance and Revenue Canada also appeared before the Committee to respond to questions, concerns and criticisms raised by members. No fewer than 36 interested parties were invited to appear before the Committee. Twenty of them accepted the invitation. These included farm organizations, provincial governments, non-profit professional and research organizations, tax practitioners and one financial institution. Immediately upon the conclusion of hearings on March 21, the

A. INTRODUCTION

A la suite de l'ordre de renvoi du 25 février dans lequel le ministre des Finances lui confiait l'étude du document intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*, le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a entrepris une série d'audiences le 5 mars. Quand il a comparu, le ministre des Finances a donné un aperçu de l'information qu'il attendait du Comité pour l'aider à préparer son prochain budget. Ont également comparu des fonctionnaires des ministères des Finances et du Revenu, venus répondre aux questions des députés. Pas moins de 36 particuliers et groupes ont été invités à comparaître devant le Comité. Vingt ont accepté, notamment des organismes agricoles, des administrations provinciales, des organismes professionnels, des institutions de recherche sans but lucratif, des experts en fiscalité et une institution financière. Dès la fin des audiences le 21 mars, le Comité s'est réuni pour faire le point, débattre de ses

Committee discussed its findings from the hearings, deliberated on its conclusions and proposed recommendations. This report was adopted by the Committee on March 27.

B. FRAMEWORK OF ANALYSIS: SCOPE AND LIMITATIONS

Many witnesses appearing before the Committee objected to the economic profile of the notional average farmer portrayed in the discussion paper. It left a general impression that the Department of Finance had a bias against agriculture and farmers. The three most often cited objections were the comparison of the average net worth of farmers in 1984 with the average net worth per Canadian family in 1977, the comparison of average effective tax rates calculated in reference to income on the national accounts basis rather than on a tax reporting basis, and the comparison albeit qualified, of bankruptcy statistics in farming with those in other businesses. The extent to which most comparisons had to be qualified and the perceived underlying tone of the discussion paper contributed to a perception that the validity of the statistics was suspect and thus detracted from the effectiveness of the dispassionate analysis.

Given the limited time and the urgency of the present order of reference, the Committee attempted to achieve three objectives as outlined by the Minister of Finance in his presentation to the Committee on March 3. The first objective was to identify the nature of the problem currently experienced in the agricultural sector. Are the problems long- or short-term in nature? Are they structural or cyclical phenomena? And do they affect farmers equally or do different agricultural sectors encounter different problems? Answers to these questions would assist the Committee in assessing the desirability of further government intervention, the appropriate policy instrument to be used if intervention were deemed necessary, and the likelihood of success by such intervention. Time constraint did not allow such an analysis to be completed. The second objective was to examine and evaluate the gamut of solutions proposed by various groups. This was done in reference to the overall financial resource constraint of the government and in terms of the effectiveness of benefit targeting. Lastly, given the current financial position of the government, the Committee sought to devise means of assistance which would deliver limited resources to the benefit of the largest number of farmers. The Committee did not however reach any decision as to the priority of the three tax issues as all were deemed to be of major importance.

C. NATURE OF PROBLEM

Aptly described by the Minister of Finance, the Honourable Michael Wilson, as the 'open scissor' problem, rising input prices coupled with depressed commodity prices in recent years have exerted considerable pressure on farm income. Evidence from the hearings suggests that these two factors may have simply been the latest series of shocks to the agriculture industry. The current plight of farmers is the manifestation of a distortion caused by rampant inflation in the 1970s. Many of today's farmers who are in serious financial difficulty are among those who entered into farming in the late 1970s. Based on the rapid increase in land value and the increasing reliance

conclusions et proposer des recommandations. Le présent rapport a été adopté par le Comité le 27 mars.

CADRE DE L'ANALYSE: PORTÉE ET LIMITES

De nombreux témoins ont contesté le profil économique de l'agriculteur moyen, tel que décrit dans le document d'étude. Selon eux, le document donne l'impression que le ministère des Finances a un préjugé défavorable contre l'agriculture et les agriculteurs. Les trois objections les plus souvent répétées ont été les suivantes: la comparaison de la valeur nette moyenne des agriculteurs en 1984, avec la valeur nette moyenne par famille canadienne en 1977, la comparaison des taux réels moyens de l'impôt par rapport au revenu sur la base des comptes nationaux et non sur la base des déclarations d'impôts, et la comparaison, même nuancée, du nombre de faillites dans l'agriculture par rapport aux autres secteurs d'activité. Le fait que la plupart des comparaisons appelaient des réserves et le ton même du document d'étude ont incité les lecteurs à s'interroger sur la validité des chiffres mentionnés, ce qui nuit à une analyse objective.

Vu le manque de temps et le caractère urgent de l'ordre de renvoi, le Comité a tenté d'atteindre les trois objectifs qui lui avaient été fixés par le ministre des Finances lors de sa comparaison du 3 mars. Le premier objectif consistait à définir les problèmes actuels du secteur de l'agriculture. S'agit-il de problèmes à long ou à court terme? Ces problèmes découlent-ils de phénomènes d'ordre structurel ou cyclique? Enfin, touchent-ils tous les agriculteurs uniformément ou chaque type d'exploitation fait-il face à des problèmes différents? Les réponses à ces trois questions devaient aider le Comité à évaluer l'à-propos d'une nouvelle intervention des pouvoirs publics, puis à choisir, le cas échéant, le mécanisme à utiliser, et enfin, à prévoir les résultats de cette intervention. Les contraintes de temps n'ont pas permis de compléter une telle analyse. Le deuxième objectif consistait à étudier et à évaluer les multiples solutions proposées par les divers groupes et cela, en fonction des contraintes budgétaires globales du gouvernement et de la possibilité d'orienter l'aide publique vers des groupes précis. Enfin, compte tenu de la situation financière actuelle du gouvernement, le Comité a cherché des mécanismes d'aide permettant de distribuer des ressources limitées au plus grand nombre possible d'agriculteurs. Le Comité n'a cependant pris aucune décision sur l'ordre de priorité des trois questions fiscales, puisque toutes trois devaient revêtir une importance capitale.

C. NATURE DU PROBLEME

Le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, a parfaitement décrit la situation lorsqu'il l'a comparée à des ciseaux ouverts, avec d'un côté, l'augmentation des frais de production, et de l'autre, la baisse des produits qui, ces dernières années, a considérablement affecté les revenus des agriculteurs. D'après les témoignages, ces deux facteurs n'ont peut-être été que les deux derniers de la série de chocs qui ont ébranlé l'agriculture. La situation actuelle des agriculteurs est l'aboutissement d'une distorsion entraînée par l'inflation galopante des années 1970. Parmi les agriculteurs qui se trouvent actuellement aux prises avec de graves difficultés

on capital-intensive production processes, beginning farmers levered their operations heavily with the expectation that continued inflationary gain on land value would in time improve their equity position. It was pointed out that this extended use of debt financing was in most instances accommodated and in some instances even encouraged by lending institutions. By the early 1980s, as the downturn of the economy stabilized prices in general, the market value of land began to drop sharply in most areas. The deterioration has continued since and many observers feel that this trend has yet to bottom out, especially in rural areas. Although the discussion paper acknowledges this fact, the time lag in its statistics failed to illustrate the magnitude of the problem. Some witnesses have reported to the Committee that land value has dropped by as much as fifty per cent over the last two years in some areas. Since the current market value of land for a good number of those farmers who began farming in the late 1970s is less than the value they paid for, the erosion of the farmer's equity in an already highly levered operation resulted in many foreclosures and bankruptcies.

While this debt crisis is in no way unique to the agricultural sector, several aspects of the industry seem to render the problem more acute. The traditional structure of the family farm unit makes it difficult for outside injection of capital into the industry. Numerous types of farm operations such as Christmas tree and fruit production require a gestation period of several years before any return is achieved from the initial investment. Much of Canada's agricultural production is destined for exports; hence, the industry is highly susceptible to the volatility in world commodity markets. The pressures of competition along with changing technology has made the industry increasingly capital-intensive and requiring therefore greater financial resources. Lastly, agriculture is subject to the vagaries of nature. These inherent features of agriculture combined with the over-reliance on debt financing based on inflationary expectations are seen to be largely responsible for the current crisis in agricultural finance.

Numerous witnesses before the Committee have expressed the desire for a long-term policy on farm finance which would provide stability for the industry's input cost structure as well as output price structure. The Committee believes that such concerns properly belong to the domain of agriculture policy and they are beyond the scope of its present mandate. While it cannot address the long-term concerns of the industry at the present, it is of the view that improvements with respect to the three tax issues would be beneficial to farmers by improving their cashflow. Mindful of the present situation of government finance, recommendations involving outlay of expenditures have been guided by the principles of cost effectiveness and commercial viability of the intended recipient.

financières, beaucoup se sont lancés en agriculture à la fin des années 1970. Vu la progression rapide de la valeur des terres et l'utilisation de plus en plus répandue des méthodes de production à haute intensité capitaliste, les nouveaux agriculteurs se sont lourdement endettés pensant que l'inflation de la valeur de leurs biens fonciers leur permettrait, à terme, de consolider leurs avoirs. Des témoins ont signalé que les institutions prêteuses accueillaient favorablement, voire encourageaient, ce recours effréné au financement par emprunt. Au début des années 1980, lorsque le revers économique a entraîné une stabilisation des prix en général, la valeur marchande des biens fonciers a commencé à reculer brutalement dans la plupart des régions. Ce recul se poursuit et de nombreux observateurs pensent qu'on n'a pas encore atteint le creux de la vague, particulièrement dans les régions rurales. Il est fait mention de ce problème dans le document d'étude, mais faute de statistiques récentes, il est impossible d'en cerner l'ampleur véritable. Certains témoins ont déclaré au Comité que dans certaines régions, les biens fonciers ont perdu jusqu'à la moitié de leur valeur, ces deux dernières années. Étant donné que la valeur marchande actuelle des terres d'un grand nombre d'agriculteurs ayant commencé à la fin des années 1970 est maintenant inférieure au prix qu'ils les ont payées, l'érosion de l'avoir des agriculteurs déjà considérablement endettés a entraîné de nombreuses faillites et mises sous séquestre.

Cette crise de l'endettement ne touche pas uniquement l'agriculteur, mais certains facteurs particuliers à ce secteur rendent le problème plus grave qu'ailleurs. La structure traditionnelle de la famille agricole ne favorise pas l'injection de capitaux extérieurs. Pour de nombreux types d'exploitation agricole, comme la production de sapins de Noël et de fruits, il faut une période de gestation de plusieurs années avant que l'investissement initial ne commence à porter fruits. Une bonne partie de la production agricole du Canada est destinée à l'étranger. L'agriculture est par conséquent très sensible à l'instabilité des marchés mondiaux. La concurrence et l'évolution des techniques ont amené les agriculteurs à adopter des modes de production exigeant de gros investissements, ce qui a augmenté les besoins en ressources financières. Enfin, l'agriculture est le jouet des caprices de la nature. On considère généralement que la crise financière que traverse actuellement l'agriculture est imputable à un financement excessif par voie d'emprunts, situation découlant d'une spéculation sur l'inflation des avoirs.

De nombreux témoins réclament une politique financière à long terme, afin de permettre de stabiliser les frais de production comme ceux des produits. Le Comité estime que ces questions relèvent de la politique agricole et qu'elles excèdent donc les limites de son mandat. Le Comité ne peut pour le moment traiter des problèmes à long terme de l'industrie, mais il estime que des améliorations apportées aux trois questions d'ordre fiscal présenteraient des avantages pour les agriculteurs en leur permettant de rétablir leur flux monétaire. Compte tenu de la situation actuelle des finances gouvernementales, les recommandations entraînant des dépenses reposent sur le principe de la rentabilité et de la viabilité commerciale des exploitations bénéficiaires.

D. AGRIBONDS

The objective of all agribond proposals is to provide loans to farmers at interest rates below prevailing market rates. This is accomplished by providing a tax benefit in the form of either an exemption or a credit to the investor so that the aftertax return from an agribond would be comparable to other investments yielding market rates of return. The idea underlying the pass-through of benefits from the tax authority to the borrower through the investor-lender is to avoid penalizing those borrowers who are not taxable and who cannot otherwise benefit from the deduction of borrowing costs. The tax concession to the investor thus constitutes the government's subsidy to the borrower.

In contrast to direct government intervention where only the intended recipient may benefit from the subsidy, an agribond program brings into play the forces of supply and demand in the lending process which may result in the sharing of the subsidy between the lender and the borrower. To the extent that the benefit received by the lender exceeds the amount necessary to provide the same amount of benefit to the borrower under an alternative arrangement, there would be leakage. From the standpoint of public policy, leakage represents inefficiency. Leakage becomes more acute when the lender borrows money to invest in agribonds and the borrowing cost is tax deductible. It is estimated by the Department of Finance that anywhere from 20% to 30% of the intended subsidy under similar assistance programs, namely Small Business Development Bonds and Small Business Bonds, ends up benefitting the lender rather than the borrower.

Almost all witnesses appearing before the Committee expressed concerns about the leakage problem and reservations about the cost effectiveness of an agribond program, but there was also an unanimous view that the current state of agriculture required some government assistance. The question thus boiled down to be one of design and delivery which would minimize leakage and be cost effective.

A number of alternative assistance programs were discussed by the Committee. These included debt set-asides, direct interest subsidies and the use of farm finance review boards for debt restructuring. The experience in the Grey-Bruce County with farm finance review boards was brought to the attention of the Committee. Essentially, a board composed of members from the farming community assists the borrowers in difficulty and their lending institutions to arrive at a mutually agreeable restructuring of the outstanding debt. The program is voluntary to the parties concerned. The Committee recognizes the usefulness of these experiences and encourages such arrangements.

Although voluntary reviews of this sort are of value, it has been brought to the attention of the Committee that the Farm Credit Corporation has been reluctant to write down loans of its customers because of the adverse impact on its capital. The Committee realizes that if the Corporation voluntarily wrote down loans for some borrowers, pressure would be brought to

D. OBLIGATIONS AGRICOLES

Le programme d'obligations agricoles proposé vise à offrir aux agriculteurs des prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, en accordant des avantages fiscaux aux investisseurs, soit sous la forme d'une exemption, soit sous la forme d'un crédit, de telle sorte que le rendement après impôt d'une obligation agricole soit comparable à celui des autres types de placement. L'idée de faire bénéficier les emprunteurs d'avantages fiscaux en passant par l'intermédiaire des investisseurs-prêteurs vise à éviter de pénaliser les emprunteurs dont le revenu n'est pas imposable et qui ne pourraient autrement profiter de cette réduction des coûts d'emprunt. Les avantages fiscaux consentis à l'investisseur constituent donc une subvention du gouvernement au profit de l'emprunteur.

Contrairement à ce qui se passe lorsque le gouvernement intervient directement et que seul le bénéficiaire prévu peut se prévaloir de la subvention, le programme d'obligations agricoles fait intervenir les forces de l'offre et de la demande dans le processus de prêt, ce qui peut entraîner un partage de la subvention entre le prêteur et l'emprunteur. Cependant, si les avantages dont bénéficie le prêteur dépassent la somme nécessaire pour offrir les mêmes avantages à l'emprunteur au moyen d'autres mécanismes, le système n'échappera pas aux fuites. Or, du point de vue politique, tout détournement d'avantages représente un manque d'efficacité. Les fuites deviennent encore plus graves si le prêteur emprunte pour acheter des obligations agricoles et si les coûts d'emprunt sont déductibles d'impôts. Selon le ministère des Finances, de 20 à 30 % du montant des subventions offertes au moyen de mécanismes d'aide analogues, comme les obligations pour le développement de la petite entreprise et les obligations pour la petite entreprise, sont touchées par les prêteurs et non par les emprunteurs.

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité étaient préoccupés par ce problème de fuites et éprouvaient des réserves quant à l'efficacité d'un programme d'obligations agricoles. Cependant, ils étaient unanimes à dire que la situation actuelle de l'agriculture exige une certaine forme d'aide gouvernementale. Tout se ramène donc à trouver un mécanisme efficace et qui présente le moins de fuites possible.

Le Comité a envisagé d'autres programmes d'aide, notamment la suspension temporaire des dettes, des subventions d'intérêt directes et la mise sur pied de bureaux d'examen des finances agricoles, pour restructurer les dettes des agriculteurs. On a fait part au Comité d'une expérience réalisée dans le comté de Grey-Bruce où des bureaux d'examen des finances agricoles ont été mis sur pied. Essentiellement, un conseil composé de membres du milieu agricole aide les emprunteurs en difficulté et leurs institutions prêteuses à s'entendre sur une restructuration de la dette en souffrance. Pour les parties intéressées le programme est tout à fait volontaire. Le Comité reconnaît l'utilité de ces expériences et encourage l'établissement de ce genre de mécanisme.

Les examens volontaires de ce genre sont valables, mais on a signalé au Comité que la Société du crédit agricole répugne à réduire la valeur des emprunts de ses clients, parce qu'elle craint des répercussions sur son capital. Le Comité se rend bien compte que si la SCA réduit volontairement la valeur des emprunts de certains clients, on fera pression sur elle pour

bear on it to do likewise for others. Therefore, the Committee recommends:

1. That the Farm Credit Corporation be encouraged to write down loans as part of the financial rearrangement of insolvent farmers in selective cases or as pursuant to a court order under insolvency proceedings.

Debt set-aside programs have been suggested by the Farm Credit Corporation as a way of dealing with the current debt problem. The idea is to set aside a portion of the outstanding repayment of principal and interest for a predetermined period so that current debt repayments would be reduced. Repayment for the full principal and interest would resume when the set-aside period expired. Most farm groups felt such a program would alleviate their immediate cashflow problem somewhat but it simply delayed the inevitable of the debt crunch by stretching the term of their loan further into the future. Direct interest subsidies were considered to be the most meaningful form of assistance to farmers because it would reduce the real burden of debt.

Numerous farm groups such as the Ontario Federation of Agriculture, the National Farmers' Union as well as the provincial governments of Ontario, Prince Edward Island and New Brunswick have urged the Committee to show leadership in innovation by adopting an agribond program, particularly in view of the inability to reach a conclusion on this matter by the Federal Provincial Conference of Ministers of Agriculture in November last year. The Committee has reached the conclusion that a viable cost effective agribond program targetted to certain groups of farmers could be designed. Therefore, the Committee recommends:

2. That the Minister of Finance consider the advisability of establishing an agribond program with the following conditions:

Eligible borrowers: any farmer whose equity is between 20% and 50% of assets.

Approved lender: Farm Credit Corporation.

Approved use of funds: refinancing of existing debt for farmers who in the view of the Farm Credit Corporation would show potential of viability with the assistance of the bond.

Maximum term: 5 years.

Maximum amount: \$300,000 per borrower.

Yield: 8 per cent.

Tax treatment of interest expense: non-deductible.

Tax treatment of interest income: non-taxable.

Program duration: 1 year.

Program funding: as pursuant to the Farm Credit Corporation Act and whereas the Farm Credit Corporation is in a non-taxable position, the difference between the yield on agribonds and prevailing market rates on comparable debt instruments would be appropriated from the Consolidated Revenue Fund.

The rationale for this proposal is to target financial assistance to those farmers who have sufficient equity in their

qu'elle en fasse autant pour d'autres. Par conséquent, le Comité recommande:

1. Que la Société du crédit agricole soit encouragée à réduire la valeur des emprunts dans certains cas de réorganisation financière d'agriculteurs insolubles, ou conformément à une ordonnance judiciaire faisant suite à un procès pour insolvabilité.

La Société du crédit agricole a proposé un programme de suspension temporaire des dettes pour tenter de régler le problème. Cela consisterait à suspendre une partie des remboursements de capital et d'intérêts en souffrance pendant une période pré-déterminée, de façon à réduire les remboursements courants. Le remboursement du capital et des intérêts totaux reprendrait à l'expiration du moratoire. La plupart des organismes agricoles estiment que ce genre de programme allégerait quelque peu leurs problèmes de flux monétaire immédiats, mais ne ferait en fin de compte que retarder l'inévitable, en reportant simplement l'échéance. Selon les agriculteurs, des subventions directes au titre des frais d'intérêts constituent la meilleure forme d'aide, parce qu'elles réduiraient le fardeau réel de la dette.

De nombreux groupes comme la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, le Syndicat national des cultivateurs, ainsi que les administrations provinciales de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick ont pressé le Comité de faire preuve de leadership en adoptant un programme d'obligations agricoles, d'autant plus que la Conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Agriculture de novembre dernier n'a pas réussi à s'entendre à ce sujet. Pour sa part, le Comité pense qu'il est possible d'élaborer un programme d'obligations agricoles rentable à l'intention de groupes précis d'agriculteurs. Par conséquent, le Comité recommande:

2. Que le ministre des Finances envisage la création d'un programme d'obligations agricoles aux conditions suivantes:

Emprunteurs admissibles: tout agriculteur dont l'avoir propre représente de 20 à 50 % de l'actif.

Prêteur approuvé: la Société du crédit agricole.

Utilisation autorisée des fonds: refinancement de la dette courante des agriculteurs dont l'exploitation a, selon la Société du crédit agricole, des chances de devenir rentable avec l'aide de l'obligation.

Échéance maximale: 5 ans.

Montant maximal: 300 000 \$ par emprunteur.

Rendement: 8 %.

Imposition des frais d'intérêts: non déductibles.

Imposition du revenu en intérêts: non imposable.

Durée du programme: un an.

Financement du programme: conformément à la Loi sur la Société du crédit agricole, et comme cette société n'est pas assujettie à l'impôt, la différence entre le rendement d'obligations agricoles et les taux courants du marché sur des effets de dette comparables serait puisée dans le Fonds du revenu consolidé.

Cette proposition vise à accorder une aide financière aux agriculteurs qui ont investi suffisamment de capitaux propres

farming operation but are experiencing temporary cashflow difficulties. The availability of such an instrument would enable them to lighten their existing debt burden and thus enhance their ability to re-establish their commercial viability. According to estimates provided to the Committee by officials from the Department of Finance and the Farm Credit Corporation, such a program for a target group of approximately 12,000 borrowers with an average amount of \$175,000 per agribond would cost the government about \$483 million over five years. Given the current cost of borrowing for 5-year funds to the Government of Canada is about 12%, fixing the yield on the agribond at 8 per cent is equivalent to an interest subsidy of 4 percentage points. The total lending activity generated under this proposal would be approximately \$2.1 billion. The Farm Credit Corporation has indicated to the Committee that latest estimates on the number of farmers in financial difficulty are just under 40,000, but the magnitude of their difficulty varies in accordance with the equity of the farmer. The target group which in the opinion of the Committee represents the highest probability of commercial viability if given this form of assistance would correspond to those with an equity of anywhere from 1 to 8 times their annual interest payments and having a maximum equity of 20% to 50% of assets. It would include both FCC and non-FCC customers. The Committee believes the proposed agribond would not only fulfill a true economic but also a social function. With an estimated average maximum cost of \$20,125 per farmer over a five-year period, the re-establishment of these farmers would be analogous to creating 24,000 jobs if one were to assume that there are at least 2 people on each farm. If this group of farmers were forced into insolvency, the government would still have to bear the cost of support payments and other social costs.

E. SECTION 31—RESTRICTED FARM LOSS FOR PART-TIME FARMERS

Business losses of full-time farmers are fully deductible under the *Income Tax Act*. Part-time farmers in contrast are allowed a deduction equalling the full value of the first \$2,500 of loss and one-half the value of the next \$5,000 of loss. The maximum deduction is thus \$5,000. Any loss beyond \$7,500 is restricted, i.e. not allowable for tax deduction. However, the restricted farm loss may be carried forward for 10 years or back for three years to be claimed against farm income.

The application of Section 31 requires two administrative tests by Revenue Canada. The first calls for the determination of whether the farming activity of a taxfiler constituted a "business" or a "hobby". To distinguish a business activity from a personal activity, a variety of factors and tax data are used by Revenue Canada to determine whether a taxfiler had a "reasonable expectation of profit". If the farming activity is found to be a hobby, no deduction of loss is allowed. If it is a business, a second administrative test is required to determine whether the taxfiler is a "full-time" or "part-time" farmer. Where the "chief source of income" is farming, the taxfiler is considered a full-time farmer and all business losses are

dans leur entreprise agricole, mais qui éprouvent temporairement des difficultés à réunir des liquidités. Cette mesure leur permettrait d'alléger le fardeau de leur dette actuelle et, partant, d'améliorer leur capacité de rétablir leur viabilité commerciale. Selon des estimations présentées au Comité par des cadres supérieurs du ministère des Finances, et La Société du crédit agricole, pareil programme destiné à quelque 12 000 emprunteurs, et assorti d'une somme moyenne de 175 000 \$ par obligation agricole, coûterait au gouvernement environ 483 millions de dollars sur cinq ans. Comme le gouvernement paie actuellement un intérêt d'environ 12 % sur les emprunts de cinq ans, la fixation du rendement des obligations agricoles à 8 % équivaut à un intérêt subventionné à 4 %. Les créances totales découlant de cette proposition s'élèveraient à quelque 2,1 milliards de dollars. La Société du crédit agricole a déclaré au Comité que selon les dernières estimations, le nombre d'agriculteurs en difficulté financière se situe à près de 40 000, mais l'ampleur de leurs difficultés varie selon leurs capitaux propres. Le groupe cible qui, selon le Comité, est le plus susceptible de devenir commercialement viable grâce à cette forme d'aide, serait constitué des personnes dont les capitaux propres représentent entre une et huit fois leurs paiements d'intérêt annuels et les capitaux propres maximaux, entre 20 % et 50 % de leur actif. Il s'agirait à la fois des clients de la SCA et de ceux qui ne le sont pas. Le Comité estime que le projet de création d'un programme d'obligations agricoles remplirait un rôle non seulement économique, mais également social. En admettant que le programme coûte en moyenne au plus 20 125 \$ par agriculteur sur cinq ans, remettre en selle ces agriculteurs équivaudrait à la création de 24 000 emplois et l'on présume que chaque exploitation agricole compte au moins deux personnes. Si ce groupe d'agriculteurs devenait insolvable, le gouvernement devrait quand même assumer le coût des paiements d'aide et autres coûts sociaux.

E. ARTICLE 31 - PERTES AGRICOLES RESTREINTES POUR LES AGRICULTEURS À TEMPS PARTIEL

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les pertes commerciales d'agriculteurs à plein temps sont entièrement déductibles. En revanche, les agriculteurs à temps partiel ont droit à une déduction égale à la valeur totale des premiers 2 500 \$ de pertes et à la moitié des 5 000 \$ suivants. La déduction maximale s'élève donc à 5 000 \$. La déductibilité de toute perte dépassant 7 500 \$ est restreinte, c'est-à-dire qu'elle n'est pas déductible d'impôt. Toutefois, les pertes agricoles dont la déductibilité est restreinte peuvent être reportées sur dix exercices postérieurs ou sur trois exercices antérieurs et être déductibles du revenu agricole.

Pour établir l'applicabilité des dispositions de l'article 31, Revenu Canada doit procéder à deux tests administratifs. Dans le premier, il doit déterminer si l'activité agricole d'un déclarant constitue une «entreprise» ou un «loisir». Afin d'établir la distinction entre activité commerciale et activité personnelle, Revenu Canada tient compte de divers facteurs et de diverses données fiscales permettant de déterminer si un déclarant avait un «espoir raisonnable de profit». Si l'activité agricole est considérée comme un loisir, aucune déduction des pertes n'est autorisée. S'il s'agit d'une entreprise, Revenu Canada doit alors procéder à un deuxième test administratif, afin de déterminer si le déclarant est un agriculteur à «plein

deductible. Where the "chief source of income" is not farming, the taxfiler is considered a part-time farmer and provisions of Section 31 are then applicable.

Issues and criticisms brought forward by witnesses before the Committee on Section 31 are all addressed in the discussion paper. The most serious limitation to bona fide farmers is the undue restriction of deduction for legitimate business losses incurred by beginning farmers and farmers in financial difficulty. New entrants to the industry often need to have off-farm income to subsidize their farming operations before they are fully developed. Similarly, rather than selling their farms with a potential tax liability on capital gains, farmers in temporary financial difficulty are inclined to seek off-farm employment in order to sustain their farming operation. To the extent that these farmers are successful in cross-subsidizing their farming by other employment, their off-farm income usually exceeds their farm income. The paradox of these situations is that a farmer's loss beyond \$7,500 becomes restricted.

The Farm Finance and Tax Research Institute pointed out that partners in a single farm operation would individually qualify for the \$5,000 loss deduction. This treatment would seem unfair to sole proprietors who may have larger operations than those under partnership arrangements. The Institute also considered the practice of retroactive assessment as an impediment to business planning and expansion. The uncertainty as to whether farmers would be considered as bona fide farmers often discouraged them from investing the necessary funds to make marginal operations viable because of the lingering fear that they may have to absorb the bulk of any potential loss. The Government of Saskatchewan echoed a similar sentiment when it said "if Revenue Canada changes the farming status of a single taxfiler to one of 'no reasonable expectation of profit' that status should not be applied retroactively. An 'expectation' relates to the future, not to the past."

Proposals by witnesses pertaining to Section 31 by and large fell into the three broad categories of alternative measures described in the discussion paper. Apart from the proposal to abolish this section, the most widely discussed proposal during the hearings was to allow the taxfiler the option of reporting on either cash or accrual basis. For those using the cash accounting method, provisions of Section 31 would apply, along with the attendant implications. For those using the accrual accounting method, an appropriate amortization schedule for capital property would have to be established for deduction purposes and gains from the sale of capital property would then be treated as business income rather than capital gains. This particular proposal was argued for lengthily by the Race Tracks of Canada Inc. It maintained that many investors who owned race horses but not a farm had a reasonable expectation of profit just as much as investors who possessed other forms of investment. When a horse owner-investor was profitable

temps» ou «à temps partiel». Lorsque la «principale source de revenu» est l'agriculture, le déclarant est considéré comme agriculteur à plein temps et, partant, toutes ses pertes agricoles sont déductibles. Lorsque la «principale source de revenu» n'est pas l'agriculture, le déclarant est considéré comme agriculteur à temps partiel; les dispositions de l'article 31 sont alors applicables.

Les questions et les critiques soulevées au sujet de l'article 31 par les témoins qui ont comparu devant le Comité sont toutes exposées dans le document d'étude. L'obstacle le plus sérieux auquel font face les agriculteurs à plein temps est la restriction excessive imposée sur la déduction des pertes commerciales légitimes subies par des agriculteurs débutants ou aux prises avec des difficultés financières. Un revenu non agricole est souvent nécessaire aux nouveaux venus pour subventionner leur exploitation tant qu'elle n'est pas pleinement opérationnelle. De même, au lieu de vendre leur exploitation et risquer que leurs gains en capital ne soient imposés, les agriculteurs temporairement en difficulté financière sont enclins à chercher un emploi ailleurs, dans l'espoir de conserver leur exploitation. Lorsqu'ils réussissent à s'autosubventionner en cumulant deux emplois, leur revenu non agricole dépasse habituellement leur revenu agricole. Le paradoxe, c'est que la déductibilité de leurs pertes agricoles de plus de 7 500 \$ devient restreinte.

L'Institut de recherches en financement et en taxation des exploitations agricoles a souligné que les associés d'une même exploitation agricole auraient chacun droit à la déduction pour des pertes de 5 000 \$, traitement qui semblerait injuste pour le propriétaire unique qui possède parfois une entreprise plus vaste que celle qui est exploitée par des associés. L'Institut a également estimé que l'imposition rétroactive constitue une entrave à la planification et à l'expansion d'une entreprise. Ne sachant pas s'ils seront considérés comme étant à plein temps, des agriculteurs n'osent souvent pas investir les fonds nécessaires pour que leur entreprise marginale devienne viable, car ils craignent constamment de devoir assumer le gros de toute perte éventuelle. Le gouvernement de la Saskatchewan s'est fait l'écho d'une crainte analogue lorsqu'il a déclaré que si Revenu Canada détermine qu'un seul déclarant n'a aucun «espoir raisonnable de profits», la loi ne devrait pas être appliquée rétroactivement. Un «espoir» est fondé sur l'avenir, et non sur le passé.

Les mesures proposées par les témoins au sujet de l'article 31 faisaient généralement partie des trois grandes catégories de mesures de rechange décrites dans le document d'étude. Mise à part celle de supprimer cet article, la proposition ayant suscité le plus de discussion pendant les audiences consistait à autoriser le déclarant à choisir entre la méthode de comptabilité de caisse et celle de comptabilité d'exercice. Les dispositions de l'article 31, ainsi que les répercussions qui s'ensuivent, viseraient ceux qui ont recours à la première méthode. Pour ceux qui utilisent la deuxième, il faudrait établir un plan convenable d'amortissement des biens en immobilisations aux fins de déduction, de sorte que les gains provenant de la vente de biens en immobilisations seraient considérés comme un revenu d'entreprise au lieu de gains de capital. L'Association nationale des pistes de courses du Canada, Inc. a invoqué de longs arguments en faveur de cette proposition précise, soutenant que nombre d'investisseurs possédant des chevaux de

from racing, the gains were taxed fully as income. Yet when a loss was sustained, the deductions were often limited or disallowed. The Race Tracks of Canada Inc. contended that accrual accounting would address the tax difficulties encountered by the investors of livestock. It seems to the Committee that the use of accrual accounting would likely result in a more vigorous application by Revenue Canada of Section 18(1) relating to the "reasonable expectation of profit" test.

An interesting proposal was submitted by the Ontario Federation of Agriculture (OFA). It called for the introduction of a cap of \$35,000 on the cumulative tax deferral on farm loss for farmers who file on a cash basis. The amount of tax deferred would be reduced to the extent that there was farm profit. This system would provide objectivity and certainty to the farmer. Under such a system, there would be no need to distinguish full-time and part-time farmers. Bona fide farmers with off-farm income need not be concerned with the potential tax implications of Section 31 when a loss is sustained. This certainty would facilitate decision-making and planning since the farmer would know well in advance how the tax system would affect him. With a cap on the cumulative tax deferral on farm loss, the attractiveness for high income earners to use this section to shelter other income would be limited once the deferral limit of \$35,000 was reached. This contrasts sharply with the current situation where such individuals are able to benefit from a deduction continuously and indefinitely, albeit only \$5,000 a year. It was mentioned by the Federation that such a system would be analogous to income averaging and would address the cyclical nature of farm income. It was not made clear to the Committee how the tax deferred would be recaptured when a taxfiler had deferred the maximum amount and was still unable to produce a farm profit for an extended period of time thereafter. Moreover, it may also result in a lump sum tax liability of up to \$35,000 if a bona fide farmer had accumulated the maximum tax deferral and realized subsequently that his farm operation would not be viable. Upon leaving farming, the full tax liability would become due.

The Committee shares the view of the Canadian Federation of Agriculture that the fundamental difficulty in the administration of Section 31 is to ensure that the benefits of the provision of restricted farm loss are directed to bona fide farmers, and not hobbyists who happen to own farm property. While abolishing this section would obviate the need for distinguishing full-time and part-time farmers, Revenue Canada would still have to apply the "reasonable expectation of profit" test to determine whether the farming activity was a business activity or personal activity.

race, mais non une exploitation agricole, ont un espoir raisonnable de profit, tout comme les investisseurs qui détiennent d'autres formes de placements. Lorsqu'un investisseur qui est propriétaire de chevaux tire des bénéfices de courses hippiques, ses gains sont entièrement imposés à titre de revenu. Pourtant, lorsqu'il subit une perte, les déductions sont souvent limitées ou rejetées. Selon l'Association nationale des pistes de courses du Canada, Inc., la méthode de comptabilité d'exercice permettrait de régler les difficultés fiscales qu'éprouvent ceux qui investissent dans le bétail. Selon le Comité, le recours à la comptabilité d'exercice permettrait probablement à Revenu Canada d'appliquer plus rigoureusement le paragraphe 18(1), qui concerne le test de «l'espoir raisonnable de profit».

Pour sa part, la Fédération ontarienne de l'agriculture (FOA) a soumis une proposition intéressante, soit l'imposition d'une limite de 35 000 \$ sur le report de l'impôt cumulatif sur les pertes agricoles subies par des agriculteurs qui ont recours à la méthode de comptabilité de caisse. L'impôt reporté serait réduit proportionnellement à la rentabilité de l'exploitation. Ce régime serait objectif et moins aléatoire pour l'agriculteur; en outre, il serait alors inutile d'établir une distinction entre agriculteurs à plein temps et agriculteurs à temps partiel. Les agriculteurs à plein temps ayant un revenu non agricole n'auraient pas lieu de s'inquiéter des répercussions fiscales éventuelles de l'article 31 lorsqu'ils subiraient des pertes. Cet élément de certitude faciliterait la prise de décisions et la planification, l'agriculteur connaissant longtemps à l'avance son niveau de fiscalisation. Avec une limite de 35 000 \$ sur le report de l'impôt cumulatif sur les pertes agricoles, les gros contribuables tentés de recourir à cet article pour trouver un abri fiscal à d'autres revenus ne pourraient plus le faire, une fois cette limite atteinte. Cette proposition contraste vivement avec la situation actuelle, car ces contribuables peuvent bénéficier continuellement et indéfiniment d'une déduction, même si elle n'est que de 5 000 \$ par an. Selon la Fédération ontarienne de l'agriculture, ce régime équivaudrait à un étalement du revenu et tiendrait compte de la nature cyclique des revenus agricoles. Elle n'a pas précisé clairement au Comité la façon dont l'impôt reporté serait récupéré lorsqu'un déclarant ayant reporté le montant maximal ne serait toujours pas en mesure, après une période prolongée, de tirer un profit de son exploitation agricole. En outre, si un agriculteur à plein temps ayant accumulé l'impôt maximal à reporter se rend compte plus tard que son exploitation agricole n'est pas viable, sa dette fiscale forfaitaire pourrait s'élever jusqu'à 35 000 \$. La dette fiscale totale deviendrait exigible lorsqu'il cesserait de pratiquer l'agriculture.

Le Comité partage l'opinion de la Fédération canadienne de l'agriculture selon laquelle la difficulté fondamentale que pose l'application de l'article 31, consiste à s'assurer que les avantages découlant de la déductibilité restreinte des pertes agricoles profitent aux agriculteurs à plein temps, et non aux amateurs possédant des biens agricoles. Bien que la suppression de cet article puisse écarter la nécessité d'établir une distinction entre agriculteurs à plein temps et agriculteurs à temps partiel, Revenu Canada aurait tout de même à appliquer le test de «l'espoir raisonnable de profit» afin de déterminer si l'activité agricole est commerciale ou personnelle.

The present rule seems to constitute a practical compromise between full-time farmers and others. It reduces the administrative burden of Revenue Canada by allowing small amounts of loss to be deductible. It also institutes a safeguard within the tax structure against potential abuse and significant revenue loss. This is an important concern because statistics from Revenue Canada show that there are some one hundred thousand more taxfilers who claim to be farmers than the number of actual farms reported by Statistics Canada. While the existing legislation may not be ideal, it is not clear how it can be improved at the present time without creating other complexities. As Prof. G. Hutchison said to the Committee, "Long thoughtful discussion should be undertaken before changes are made to Section 31. Band-aid treatment will not cure the overriding interpretation problem set by precedent cases." To the extent that the application of Section 31 is ultimately based on judgement, real improvements can only come from changes in administration rather than legislation. Judgement calls may also ultimately be more flexible and fairer. One way to improve the administration of Section 31 as suggested by the Agricultural Institute of Canada would be to allow farmers to obtain advance ruling from Revenue Canada on their tax status based on a farm business plan and to retain qualified personnel such as agrologists at regional and district taxation offices to assist auditors and assessors to determine whether there is "reasonable expectation of profit" in the farm business plan. Another suggestion for administrative improvement submitted by the Canadian Federation of Agriculture would involve the establishment of appeal review committees whose responsibility would be to determine on the basis of a business plan whether a taxfiler was a bona fide farmer. Farmers would have representation on them so as to improve the implementation of legislation and to provide uniformity in application.

Based on the evidence and suggestions received by the Committee, it recommends:

- 3. That the use of the existing questionnaire sent to prospective farm taxfilers in its application of Section 31 by Revenue Canada be discontinued. Instead, that the Minister of National Revenue consider the advisability of redesigning, with the assistance of various farm groups, a number of questionnaires which would reflect the diverse farming conditions of different agricultural activities.**
- 4. That the Minister of National Revenue consider the advisability of establishing regional assessment review committees composed of farm operators, assessors and auditors before any assessment is made with respect to the determination of the business and full-time status of farmers.**
- 5. That the Minister of Finance consider the advisability of doubling the present limit on the deduction of loss for part-time farmers: full deduction for the first \$5,000 of loss plus a deduction of one-half of the subsequent \$10,000 of loss.**

La règle actuelle semble constituer un compromis pratique entre les agriculteurs à plein temps et les autres, car elle allège la charge administrative de Revenu Canada en permettant de déduire des pertes peu élevées. Elle offre également une garantie, au sein de la structure fiscale, contre les risques d'abus et des pertes considérables de revenu. Cette considération est importante, car les statistiques recueillies par Revenu Canada indiquent que, pour le nombre de fermes recensées par Statistique Canada, environ 100 000 déclarants de plus prétendent être des agriculteurs. Bien que la loi actuelle ne soit peut-être pas parfaite, on ignore comment l'améliorer maintenant sans créer d'autres situations complexes. Selon les propos de M. G. Hutchison au Comité, il faudrait débattre la question longtemps et de façon réfléchie avant d'apporter des changements à l'article 31. Des mesures superficielles ne régleront pas le grand problème d'interprétation créé par des précédents. Dans la mesure où l'application des dispositions de l'article 31 relève en fin de compte d'une question de jugement, des améliorations réelles ne peuvent provenir que de modifications dans l'application de la loi, et non dans la loi elle-même. En outre, l'appel au bon sens peut en fin de compte se révéler une solution plus souple et plus équitable. Comme l'a proposé l'Institut agricole du Canada, on pourrait améliorer l'application de l'article 31 en permettant aux agriculteurs d'obtenir auprès de Revenu Canada une décision préliminaire sur leur situation fiscale, d'après un plan d'exploitation agricole, et en affectant aux bureaux de perception des régions et des districts des employés qualifiés, tels que des agronomes, qui aideraient les vérificateurs et les répartiteurs à déterminer si le plan d'exploitation agricole laisse présager un «espoir raisonnable de profit». La Fédération canadienne de l'agriculture a formulé une autre proposition visant à améliorer l'application de la loi: la création de comités de révision des appels, chargés de déterminer, en se fondant sur un plan d'entreprise, si un déclarant est ou non un agriculteur à plein temps. Les agriculteurs y seraient représentés pour assurer une application plus juste et plus uniforme des lois.

Sur la base des témoignages qu'il a entendus et des suggestions qui lui ont été faites, le Comité recommande:

- 3. Que, dans son application de l'article 31, Revenu Canada cesse d'envoyer son questionnaire aux éventuels agriculteurs déclarants et qu'il envisage plutôt, en collaboration avec divers groupes d'agriculteurs, d'en élaborer un certain nombre d'autres qui tiendraient compte des diverses activités agricoles et des conditions qui s'y rattachent.**
- 4. Que le ministre du Revenu national envisage de créer des comités régionaux d'étude des cotisations composés d'agriculteurs, de répartiteurs et de vérificateurs avant tout calcul de cotisation fondé sur la nature de l'entreprise agricole et la situation de l'agriculteur à temps plein.**
- 5. Que le ministre des Finances étudie la possibilité de doubler la déduction maximale pour pertes accordée aux agriculteurs à temps partiel: déduction complète pour les 5 000 premiers dollars de pertes plus déduction de la moitié des 10 000 dollars suivants.**

Raising the limit of this loss deduction will undoubtedly have some revenue impact, but the Committee believes that this change can be justified. While many witnesses pointed out that the limit has remained unchanged for over 30 years and no longer had the same value as in the 1950s, the Committee also recognizes that since the introduction of this provision, farmers have been able to benefit from a number of other provisions such as investment tax credit and capital cost allowance. To the extent that these provisions are likely to be enjoyed by full-time and well-established farmers, part-time farmers would be disadvantaged, especially beginning farmers and those in temporary financial hardship. Doubling the present limit to \$10,000 would therefore not seem unreasonable.

F. TAXATION OF CAPITAL GAINS ON FARM LAND

Since the introduction of the capital gains tax in 1972, a number of provisions have been added to the *Income Tax Act* to address the special concerns of the farm community. These include the use of a 10-year reserve provision for instalment sales, the deferral of capital gains tax in intergenerational transfers, and the tax-free rollover of up to \$120,000 of taxable capital gains into an RRSP. Some shortcomings of the two latter relieving provisions have been brought to the attention of the Committee.

Current legislation allows a deferral of capital gains tax on farm property when it is transferred by gift or bequest from a farmer to his children or grandchildren until the disposal of such property by the transferee. The intent of this provision is to relieve the farmer from the burden of taxation when no cash is involved in the transaction. It also provides an incentive for intergenerational transfer of farm operations which is vital to the continuity of agriculture and rural life. However, it was pointed out to the Committee that the capital gains tax would be due if the transferee returned the property to the transferor without any consideration in cash. A son with ailing health was mentioned as an example in this regard. It is clear that the tax on capital gains would be recaptured sooner or later when the property was disposed for cash. Consequently, the Committee recommends:

- 6. That the Minister of Finance consider the advisability of allowing the deferral of tax on the capital gains on farm property when the transferee of a tax free intergenerational transfer returned such property to the transferor without any consideration in cash and that the tax be deferred until the actual cash sale of the property.**

The recently introduced amendment to the *Income Tax Act* allowing farmers a tax-free rollover of taxable capital gains of up to \$120,000 to an RRSP received severe criticism from the Women for the Survival of Agriculture. It was pointed out by this farm group that under partnership arrangements, each individual partner of a farm operation would be entitled to the \$120,000 rollover. Although the legislation specifies that the \$120,000 limit is a combined limit for the farmer and his spouse, existing legislation disallows each individual spouse from contributing up to the \$120,000 limit even if a registered

L'augmentation de cette limite aura sans aucun doute des répercussions sur les recettes fiscales, mais le Comité estime qu'elle peut se justifier. Bien que de nombreux témoins aient signalé que la déduction n'a pas été modifiée depuis plus de trente ans et qu'elle n'a donc plus la même valeur que dans les années cinquante, le Comité reconnaît que depuis sa mise en oeuvre, les agriculteurs ont profité d'un certain nombre d'autres avantages comme le crédit d'impôt à l'investissement et la déduction pour amortissement. Dans la mesure où ces dispositions avantageeront probablement les agriculteurs à temps plein et financièrement à l'aise, elles désavantageraient toutefois les agriculteurs à temps partiel, particulièrement les nouveaux agriculteurs et ceux qui éprouvent des difficultés financières temporaires. Il ne semble donc pas déraisonnable de doubler la limite actuelle pour la porter à 10 000 \$.

F. IMPOSITION DES GAINS DE CAPITAL SUR LES TERRES AGRICOLES

Depuis l'adoption de l'impôt sur les gains de capital en 1972, un certain nombre de dispositions ont été ajoutées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour satisfaire les besoins particuliers de la collectivité agricole. Qu'il suffise de mentionner la réserve de dix ans pour ventes à tempérament, le report de l'impôt sur les gains de capital pour les transferts inter-générations de même que le transfert libre d'impôt d'une somme maximale de 120 000 \$ de gains de capital imposables à un REER. Certaines lacunes des deux dernières disposition exonératoires ont été signalées au Comité.

La loi actuelle prévoit le report de l'impôt sur les gains de capital réalisés sur une propriété agricole transférée par don ou par legs d'un agriculteur à ses enfants ou à ses petits-enfants, tant que le cessionnaire n'aliène pas ladite propriété. La disposition évite de fiscaliser l'agriculteur lorsque s'opère une transaction qui n'est pas financière. Elle favorise en outre le transfert inter-générations d'exploitations agricoles, élément vital à l'expansion de l'agriculture et à l'amélioration de la vie rurale. Cependant, certains ont signalé au Comité que l'impôt sur les gains de capital devient exigible si le cessionnaire rend la propriété au cédant, en l'absence de toute transaction financière; par exemple, un fils de santé précaire qui rend la terre à son père. Il est évident que l'impôt sur les gains de capital sera «récupéré» tôt ou tard lorsque la propriété sera vendue normalement. Par conséquent, le Comité recommande:

- 6. Que le ministre des Finances étudie l'opportunité du report de l'impôt sur les gains de capital d'une propriété agricole lorsque le cessionnaire d'un tel transfert inter-générations libre d'impôt rend ladite propriété au cédant, en l'absence de toute transaction financière, et que l'impôt soit reporté jusqu'à ce que la propriété soit vendue contre paiement de la somme convenue.**

La modification apportée récemment à la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettant aux agriculteurs un transfert libre d'impôt sur les gains de capital, jusqu'à concurrence de 120 000 \$, à un REER a été sévèrement critiquée par le groupe *Women for the Survival of Agriculture* (Femmes pour la survie de l'agriculture). Ces dernières ont signalé que la société de personnes permet à chacun des agriculteurs membres un transfert de 120 000 \$. Bien que la Loi précise que la limite de 120 000 \$ vaut pour l'agriculteur et son conjoint réunis, ses dispositions actuelles ne permettent pas à l'un des conjoints de

partnership existed between them. The effect that a registered partnership is superceded by a marriage licence insofar as this provision is concerned seemed discriminatory and unfair to the witness.

The question of whether capital gains on farm land ought to be taxed at all attracted conflicting opinions from the witnesses. Some expressed an apprehension that exempting farm land from capital gains tax may bid up land prices. The result would favor well-established farmers and disadvantage beginning farmers and those who have a low equity. This may be contrary to the long-term interest of agriculture. There was unanimity however among all parties that a general abolition of capital gains tax would have a neutral impact on land prices. On the other hand, some argued that the period for speculative gain in farm land has already ended several years ago and that the true value of farm land now would have to be determined by the productive value of land. Given the low rate of return to farming and the depressed prices on farm land in recent years, exemption would not likely have much impact on the price of land, especially in rural areas. Exemption based on a continued use of the land as farm property would create definitional and administrative difficulties.

The Committee heard ample reasons why farmers ought to be allowed some exemption on capital gains. It is a well-known fact that a farm is the farmer's home as well as workplace. When he retires and sells the farm, he can either exempt the value of the principal residence portion of the farm from tax or elect to exempt from tax \$1,000 for each year he owned the farm. It is often difficult to prescribe a precise value to the principal residence of the farm. It is also common that the value of residence on a rural farm property is negligible. As a result, most of these farmers would only be entitled to a capital gains tax exemption of about \$20,000 to \$30,000 after 20 to 30 years of farming. This amount is far from sufficient for them to purchase a replacement retirement dwelling, especially if they wished to move to an urban area. Furthermore, farmers tend to reinvest their earnings in their farm operations rather than contributing regularly to an RRSP or a pension plan. Their retirement income is often derived exclusively from the sale of the farm upon retirement. It was suggested by some that the existing \$120,000 RRSP rollover would not be sufficient to provide a retirement benefit comparable to that of an employee with similar number of years of service under an employer-sponsored pension plan. It was also pointed out that such deferral would not be of any benefit to those farmers who are forced to liquidate in order to meet debt obligations. While three major provisions in the *Income Tax Act* are now available to farmers for deferring capital gains tax, none addresses these particular inequities specifically. Therefore, the Committee recommends:

7. That the Minister of Finance consider the advisability of abolishing the taxation of capital gains in general.

verser jusqu'à 120 000 \$, même si les deux font partie d'une société de personnes enregistrées. La représentante de ce groupe estime discriminatoire et injuste qu'un contrat de mariage ait préséance sur une société de personnes enregistrées.

Quant à savoir si les gains de capital réalisés sur une terre agricole doivent être imposés ou non, les témoins ont émis des opinions contradictoires. Certains ont dit s'inquiéter de ce que l'exemption des terres agricoles de l'impôt sur les gains de capital risquerait de faire augmenter le prix des terres, ce qui favoriserait les agriculteurs bien implantés et désavantagerait les nouveaux agriculteurs et ceux dont l'actif est moins important. Une telle disposition pourrait être préjudiciable à la survie à long terme de l'agriculture. Cependant, tous ont reconnu que l'abolition générale de l'impôt sur les gains de capital n'aurait aucune répercussion sur le prix des terres. Par contre, d'après certains, la période de spéculation sur les terres agricoles est déjà terminée depuis plusieurs années et leur valeur véritable aujourd'hui doit être déterminée au regard de leur valeur productive. Compte tenu des bas revenus des agriculteurs et de la diminution du prix des terres agricoles, ces dernières années, il est très peu probable qu'une telle exemption ait un impact sensible sur le prix des terres, surtout dans les régions rurales. Une exemption fondée sur un usage constant des terres agricoles créerait des difficultés, tant pour ce qui est de sa définition que de son application.

Le Comité a entendu exposer de nombreux motifs militants en faveur de l'attribution d'une certaine exemption sur les gains de capital pour les agriculteurs. Chacun sait que la ferme est le lieu de résidence et de travail de l'agriculteur. Lorsqu'il prend sa retraite et vend sa ferme, il peut soit choisir de faire exonérer de l'impôt la valeur correspondant à la résidence principale de la ferme, soit opter pour une exemption de 1 000 \$ pour chaque année où il a été propriétaire de la ferme. Il est souvent difficile d'établir précisément la valeur de la résidence principale de la ferme. Il arrive souvent aussi que cette valeur soit négligeable en région rurale. Ainsi, la majorité des agriculteurs dans ce cas n'auraient droit qu'à une exemption d'impôt sur les gains de capital d'environ 20 000 \$ à 30 000 \$ après 20 à 30 années d'exploitation agricole. Cette somme est loin d'être suffisante, car elle ne leur permet pas d'acheter une autre maison pour s'y retirer, surtout s'ils désirent s'installer en milieu urbain. En outre, les agriculteurs ont tendance à réinvestir leurs gains dans leur exploitation plutôt que de les verser régulièrement dans un REER ou autre régime de retraite. Ils tirent souvent leur revenu de retraite exclusivement de la vente de la ferme. Certains ont laissé entendre que le transfert de 120 000 \$ dans un REER ne constituerait pas un revenu de retraite comparable à celui d'un employé comptant le même nombre d'années de service et qui profite d'un régime de retraite comportant la participation de son employeur. D'autres ont en outre fait remarquer que ce report ne profiterait aucunement aux agriculteurs forcés de liquider leurs biens pour rembourser leurs dettes. Bien qu'actuellement, la *Loi de l'impôt sur le revenu* contienne trois grandes dispositions permettant aux agriculteurs de reporter l'impôt sur les gains de capital, aucune d'elles ne porte précisément sur ces injustices. Par conséquent, le Comité recommande:

7. Que le ministre des Finances envisage la possibilité d'abolir l'impôt sur les gains de capital en général.

8. If the total abolition of capital gains tax is not considered feasible at present, that the Minister of Finance consider the advisability of repealing the present provision allowing farmers under certain conditions to contribute up to \$120,000 to an RRSP and repealing the principal residence exemption for farmers, and instituting in their place a cumulative lifetime exemption of \$400,000 on the capital gains on farm property to farmers or spouses of farmers who have actively farmed the land in question for at least 10 years.

The rationale for this proposal is straightforward. Instead of a number of different rules governing the taxation of capital gains by farmers, the Committee submits that it is much simpler and more equitable to have one blanket exemption. It is questionable whether the present hodge podge of rules relating to the deferral and exemption of capital gains truly serves the interests of farmers or in fact distorts economic behaviour and restricts freedom of choice. Under a blanket exemption system, the taxpayer would have much greater autonomy and flexibility in his financial planning without being unduly influenced by specific tax considerations. The consequence would be neutrality and equity.

Although the cost of the complete abolition is difficult to estimate with any degree of accuracy, indications are that it will not be significant. It was clear from the evidence that on the basis of 1982 tax returns, the revenue derived to both federal and provincial governments from the taxation of all capital gains on individuals and corporations was less than \$1 billion. The present tax rules do not allow full and immediate write-off of capital losses or index gains to the cost of living. To this extent, the existing rules governing capital gains tax are generally perceived to be unfair.

Officials from the Department of Finance told the Committee that the total revenue from the net gain on real estate realized by farmers in 1982 (not all real estate consisted of farm properties) was in the order of \$90 million. Given most observers agree that the value of farm land will likely continue to decline substantially in the foreseeable future and more capital losses will be sustained under current market conditions, the amount of potential foregone revenue will be considerably less than the \$90 million received in 1982. This estimate of revenue loss must be further reduced by the reduction in tax expenditures associated with the repeal of the \$120,000 RRSP rollover and the repeal of the principal residence exemption for farmers.

8. L'abolition totale de la taxe sur les gains de capital n'est pas rentable pour l'instant. Le ministre des Finances envisage l'opportunité de renvoyer les présentes dispositions permettant aux agriculteurs, sous certaines conditions, de contribuer à un REER jusqu'à concurrence de 120 000 \$ et de rappeler l'exemption pour résidence principale en faveur des agriculteurs, pour les remplacer par une exemption de 400 000 \$ une fois la vie durant sur les gains de capital en faveur des agriculteurs et des conjoints d'agriculteurs qui ont vécu sur cette terre cultivée de façon active pour au moins 10 ans.

La logique de cette proposition est tout à fait évidente. Au lieu que des règles différentes régissent l'imposition des gains de capital pour les agriculteurs, le Comité pense qu'il serait beaucoup plus simple et plus équitable de n'avoir qu'une exemption générale. On peut se demander aujourd'hui si ce fatras de règlements concernant le report et l'exemption des gains de capital servent véritablement les intérêts des agriculteurs ou si en fait, ils ne nuisent pas à l'économie et ne restreignent pas la liberté de choix. Pouvant profiter d'une exemption générale, le contribuables jouirait d'une autonomie et d'une souplesse beaucoup plus grandes dans sa planification financière sans être indûment influencé par des conditions fiscales précises. En conséquence, neutralité et justice seraient les traits dominants du système.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément le coût d'une telle abolition absolue, certains indices permettent de croire qu'il ne serait pas très élevé. Les témoignages entendus montrent avec clarté que sur la base des déclarations d'impôt de 1982, l'imposition de tous les gains de capital, tant ceux des particuliers que ceux des entreprises, a rapporté aux gouvernements fédéral et provinciaux des revenus ne dépassant pas un milliard de dollars. Les règlements fiscaux actuels ne permettent pas de déduction complète et immédiate des pertes de capital ou des gains de croissance sur le coût de la vie. À ce chapitre, les règlements actuels passent généralement pour être inéquitables.

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont signalé au Comité que les recettes fiscales totales provenant des gains immobiliers nets réalisés par les agriculteurs en 1982 (pas exclusivement des propriétés agricoles) avaient été de l'ordre de 90 millions de dollars. Compte tenu du fait que la plupart des observateurs reconnaissent que la valeur des terres agricoles continuera probablement de diminuer considérablement dans un avenir prévisible et que des pertes de capital plus importantes sont à prévoir dans la conjoncture actuelle, les recettes possibles seront de beaucoup inférieures aux 90 millions de dollars perçus en 1982. De cette estimation des pertes de recettes, il faut encore déduire la réduction des dépenses fiscales liées à la suppression du transfert de 120 000 \$ dans un REER et de l'exemption pour résidence principale accordée aux agriculteurs.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence
(*Issues Nos. 12 to 23 inclusive and 24 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président,

DON BLENKARN,

Chairman.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n° 12 à 23 inclusivement et 24 qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 6, 1985
(16)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 3:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Michel Champagne, Lee Clark, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Bernard Valcourt, Pierre Vincent, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Bill Attewell, Ross Belsher, Harry Brightwell, Maurice Foster, John Gormley, Stan Hovdebo, Shirley Martin, Fred McCain.

Other Members present: Sid Fraleigh, Felix Holtmann, Alan Redway.

Witnesses: From the Department of Finance: David Weyman, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch; Nick Le Pan, General Director (Analysis), Tax Policy and Legislation Branch.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Leonard Christie, Sally Rutherford, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The witnesses answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 7, 1985
(17)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre Vincent.

Alternates present: Vic Althouse, Ross Belsher, Pierre Blais, Maurice Foster, John Gormley, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Other Members present: Don Boudria, Sid Fraleigh, André Harvey, Barry Turner.

Witnesses: From the Department of Finance: David Weyman, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch; Nick Le Pan, General Director (Analysis), Tax Policy and Legislation Branch; Gerry Shannon, Senior Assistant Deputy Minister.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Leonard Christie, Sally Rutherford, Research Officers.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 6 MARS 1985
(16)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 15 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Michel Champagne, Lee Clark, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Bernard Valcourt, Pierre Vincent, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Bill Attewell, Ross Belsher, Harry Brightwell, Maurice Foster, John Gormley, Stan Hovdebo, Shirley Martin, Fred McCain.

Autres députés présents: Sid Fraleigh, Felix Holtmann, Alan Redway.

Témoins: Du ministère des Finances: David Weyman, sous-ministre adjoint, direction de la politique et de la législation de l'impôt; Nick Le Pan, directeur général (Analyse), direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, Leonard Christie, Sally Rutherford, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Les témoins répondent aux questions.

A 17 h 35, le Comité s'adjourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 7 MARS 1985
(17)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 9 h 35, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre Vincent.

Substituts présents: Vic Althouse, Ross Belsher, Pierre Blais, Maurice Foster, John Gormley, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Autres députés présents: Don Boudria, Sid Fraleigh, André Harvey, Barry Turner.

Témoins: Du ministère des Finances: David Weyman, sous-ministre adjoint, direction de la politique et de la législation de l'impôt; Nick Le Pan, directeur général (Analyse), direction de la politique et de la législation de l'impôt; Gerry Shannon, sous-ministre adjoint principal.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, Leonard Christie, Sally Rutherford, attachés de recherche.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The witnesses answered questions.

At 10:59 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:04 o'clock a.m., the sitting was resumed.

The questioning of the witnesses resumed.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, MARCH 11, 1985 (18)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 8:15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Lee Clark, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre Vincent, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Maurice Foster, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Other Members present: Clément Côté, Sid Fraleigh, André Harvey, Bob Porter.

Witnesses: From Revenue Canada, *Taxation*: J.P. Anglin, Assistant Deputy Minister, Legislation Branch; H.A. Diguier, Assistant Deputy Minister, Policy and Systems Branch; H.S. Terris, Specialized Audit Division. From the Department of Finance: David Weyman, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch; Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity, Legislation Branch; Nick Le Pan, General Director (Analysis), Tax Policy and Legislation Branch.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Leonard Christie, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The witnesses answered questions.

At 10:43 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 21, 1985 (33)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Stan Schellenberger, Pierre H. Vincent, Geoff Wilson.

Alternates present: Vic Althouse, Sid Fraleigh, Fred McCain.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Les témoins répondent aux questions.

A 10 h 59, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 04, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins reprend.

A 12 h 40, le Comité s'adjourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 11 MARS 1985 (18)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 20 h 15, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Lee Clark, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre Vincent, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Maurice Foster, Stan Hovdebo, Fred McCain.

Autres députés présents: Clément Côté, Sid Fraleigh, André Harvey, Bob Porter.

Témoins: De Revenu Canada Impôt: J.P. Anglin, sous-ministre adjoint, direction de la législation; H.A. Diguier, sous-ministre adjoint, Systèmes et politiques; H.S. Terris, division de la vérification spécialisée. Du ministère des Finances: David Weyman, sous-ministre adjoint, direction de la politique et de la législation de l'impôt; Satya Poddar, directeur, division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, direction de la politique et de la législation de l'impôt; Nick Le Pan, directeur général (Analyse), direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, Leonard Christie, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12).

Les témoins répondent aux questions.

A 22 h 43, le Comité s'adjourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 21 MARS 1985 (33)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Stan Schellenberger, Pierre H. Vincent, Geoff Wilson.

Substituts présents: Vic Althouse, Sid Fraleigh, Fred McCain.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The Committee proceeded to the consideration of a Draft Report to the House.

At 6:33 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 26, 1985

(34)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 9:45 o'clock a.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent.

Alternates present: Vic Althouse, Ross Belsher, Harry Brightwell, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Nic Leblanc, Fred McCain, Norm Warner.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

At 11:30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(35)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent.

Alternates present: Vic Althouse, Don Boudria, Harry Brightwell, Maurice Foster, Sid Fraleigh.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 4:40 o'clock p.m., the sitting was suspended.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12*).

Le Comité procède à l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

A 18 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 26 MARS 1985

(34)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 9 h 45, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, François Gérin, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent.

Substituts présents: Vic Althouse, Ross Belsher, Harry Brightwell, Maurice Foster, Sid Fraleigh, Nic Leblanc, Fred McCain, Norm Warner.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport à la Chambre.

A 11 h 30, le Comité lève la séance jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(35)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à *huis clos*, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Stan Schellenberger, Robert Toupin, Pierre H. Vincent

Substituts présents: Vic Althouse, Don Boudria, Harry Brightwell, Maurice Foster, Sid Fraleigh.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (*Voir Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre.

A 16 h 40, le Comité interrompt les travaux.

At 5:05 o'clock p.m., the sitting was resumed.

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 6:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MARCH 27, 1985

(36)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 4:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Stan Schellenberger.

Alternates present: Vic Althouse, Ross Belsher, Don Boudria, Harry Brightwell, Sid Fraleigh, Fred McCain, Norm Warner.

In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, February 25, 1985, relating to the discussion paper entitled *Tax Issues in Agriculture*. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 5, 1985, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report to the House.

It was agreed,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

ORDERED,—That the Chairman present to the House, the Draft Report, as amended, as the Committee's Third Report to the House.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17 h 05, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport à la Chambre.

A 18 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 27 MARS 1985

(36)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit *à huis clos*, ce jour à 16 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Jim Caldwell, Stan Schellenberger.

Substituts présents: Vic Althouse, Ross Belsher, Don Boudria, Harry Brightwell, Sid Fraleigh, Fred McCain, Norm Warner.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du lundi 25 février 1985 relatif au document de travail intitulé *Questions fiscales dans l'agriculture*. (Voir *Procès-verbaux du mardi 5 mars 1985, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président présente à la Chambre le projet de rapport, sous sa forme modifiée, à titre de troisième rapport du Comité à la Chambre.

A 17 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee



**Book Tarif
rate des livres**

K1A 0S9
OTTAWA

*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

JUN 10 1987

